

Pierre RENOUVIN

AGRÉGÉ DE L'UNIVERSITÉ
CONSERVATEUR AUX BIBLIOTHÈQUE ET MUSÉE DE LA GUERRE

LES
ASSEMBLÉES PROVINCIALES
DE 1787

Origines, développement, résultats

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES
Présentée à la Faculté des Lettres de l'Université de Paris

PARIS

A. PICARD, Éditeur
RUE BONAPARTE, 82

J. GABALDA, Éditeur
RUE BONAPARTE, 90

1921

*Thèse Paris
1921.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552828_0076

LES
ASSEMBLÉES PROVINCIALES
DE 1787

TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT ET C^{ie}. — MESNIL (EURE).

LES
ASSEMBLÉES PROVINCIALES
DE 1787

Origines, développement, résultats

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES

Présentée à la Faculté des Lettres de l'Université de Paris



PAR

Pierre RENOUVIN

AGRÉGÉ DE L'UNIVERSITÉ

CONSERVATEUR AUX BIBLIOTHÈQUE ET MUSÉE DE LA GUERRE.

PARIS

A. PICARD, Éditeur
RUE BONAPARTE, 82

J. GABALDA, Éditeur
RUE BONAPARTE, 90

1921

PRÉFACE

Cette étude embrasse un sujet très vaste. Elle peut être jugée superflue. L'institution des Assemblées provinciales n'a-t-elle pas fait déjà l'objet de travaux multiples? Elle peut paraître téméraire. L'examen de documents si abondants ne risque-t-il pas d'être superficiel ou incomplet?

Il m'a semblé pourtant que le travail valait d'être tenté. Les études qui ont été consacrées à ces assemblées sont nombreuses; mais elles négligent bien des questions importantes: Quelles influences se sont exercées pour amener le gouvernement de Louis XVI à réaliser sa réforme administrative dans le sens précis qu'il a adopté? Jusqu'à quel point les bonnes intentions des nouveaux Administrateurs se sont-elles traduites par de bonnes œuvres? Dans quelles conditions le système, adopté en juin 1787, a-t-il été abandonné, avant même la réunion des États généraux? — L'analyse des Travaux Préparatoires; l'examen des solutions *immédiates* adoptées et des résultats *pratiques* obtenus par les assemblées; l'étude de la brusque évolution de l'opinion publique pendant l'automne de 1788 : voilà les points essentiels qu'il faut essayer de mettre en relief.

Il m'est apparu aussi que cette synthèse était possible.

Parmi les monographies qui ont été publiées depuis vingt-cinq ans, plusieurs sont basées sur les documents d'Archives : elles me permettaient déjà de limiter le champ de mes recherches personnelles. En utilisant les registres de correspondance du Contrôle général des Finances, en étudiant les procès-verbaux manuscrits des Commissions Intermédiaires, en prélevant dans les dépôts d'Archives départementales quelques échantillons caractéristiques, les traits exacts de cette histoire administrative ont pu, je l'espère, être reconstitués, — au moins dans leur ensemble.

Telle est la méthode que j'ai suivie. Je ne m'en dissimule pas les insuffisances. Certes, les résultats que j'expose ici sont souvent imparfaits. Peut-être pourront-ils être utilisés pourtant, pour tracer le cadre de nouvelles recherches locales, qui peuvent seules prétendre à un caractère de précision complète.

Les précieux conseils de M. A. Aulard et de M. Camille Bloch, m'ont guidé dans le cours de ce travail ainsi que les avis de M. Marcel Marion. La parfaite obligeance de M. Léon Legrand, aux Archives Nationales; de M. Soyer, aux Archives du Loiret; de M. Lesort, aux Archives de Seine-et-Oise, et de M. Bouteron, à la Bibliothèque de l'Institut, a constamment facilité mes recherches. Enfin M. G. Glotz a bien voulu me communiquer l'étude manuscrite que son fils Raymond avait consacrée à l'assemblée provinciale de Lorraine; mon ami et collègue Bosuat m'a permis d'utiliser son ouvrage inédit sur l'assemblée d'Ile-de-France; et M. Félix Chandenier m'a donné connaissance de plusieurs pièces originales qui font partie de sa collection. Je leur en exprime à tous ma bien vive gratitude.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS MANUSCRITS

A. Archives Nationales.

Le fonds des Assemblées provinciales est surtout constitué par les cartons 1589 à 1611 de la série H.

Sont particulièrement importants :

H 1593 et 1594. Projets de règlements.

H 1596. Rapports avec les Bureaux des finances et les Cours Souveraines.

H 1600-1601. Correspondance et mémoires.

H 1605. Registre des Arrêts du Conseil relatifs aux assemblées de 1787.

H 1610. Minutes des circulaires ministérielles.

H 1602. Rapports rédigés par les Commissions Intermédiaires en 1788.

H 1603-1604-1607. Calepins d'enregistrement de la Correspondance

Mais, en dehors de ce fonds, il faut consulter :

1^o *dans la série H.* (administration provinciale).

1 et 2. Commission Intermédiaire d'Alsace.

94. — — du Berry.

670. — — du Dauphiné.

723. Franche-Comté (États provinciaux).

730-733. Hainaut.

738¹³⁴ Languedoc,

1238 Provence.

1588². Arrêts du Conseil classés par Généralités (1788)

1588²⁴. Mémoire relatif à l'administration de la Franche-Comté.

Les cartons H 6, H 68, H 1162, qui, d'après l'inventaire, semblaient pouvoir fournir quelques indications, n'ont rien donné. Mais les cartons 65, 1519, 1640 (pièces diverses, rapports et Correspondance), contiennent quelques documents intéressants.

2^o dans la série C.

Les n^{os} 12 et 13. Pièces diverses émanant de plusieurs assemblées provinciales.

3^o dans la série K.

161 et 163. Originaux des arrêts relatifs aux assemblées de Berry et de Haute-Guyenne.

677-678. Procès-verbaux des Bureaux des Notables (1787).

680-692. Dans ce fonds, qui concerne surtout les pays d'États, quelques pièces intéressantes pour l'étude du mouvement d'opinion en 1788.

711. Revendication d'États provinciaux par le Parlement de Rouen.

885. Projets financiers.

4^o dans la série F.

F¹⁶ 206 et 221. Documents émanés des assemblées, et relatifs à l'agriculture.

F²⁰ 1003, 1008 et 1108. Mémoires adressés au roi sur l'administration des finances.

Une recherche faite dans F² I 101-121 (Précédents administratifs) n'a pas donné de résultat.

5^o dans la Sous-série O¹.

O¹352. Mémoire anonyme sur les projets de réforme administrative.

O¹354. Municipalité de Versailles (1788-1789).

En outre, des renseignements de détail ont été fournis par les cartons suivants :

G¹87. Indications données aux assemblées sur la Gabelle.

M 778. Mémoire du M^{is} de Mirabeau.

BB³⁰ 13. Commission Intermédiaire d'Alsace.

X Ib 8986. Conseil secret du Parlement de Paris (juin 1787).

KK* 1326-1327. Recueil de pièces relatives aux États provinciaux.

ADI 1 et 2. Mémoires, arrêts et procès-verbaux relatifs aux assemblées.

14. Arrêts relatifs à l'administration des villes (XVIII^e siècle).

AD IX 81. Bureaux de finances.

Les recherches faites dans l'inventaire de T, — au nom de quelques-uns des personnages qui se sont occupés de la réforme administrative, — et dans la Sous-Série G 7, n'ont donné aucun résultat.

B. Autres fonds d'Archives parisiens.

A la Bibliothèque Nationale,

Fonds français 6879. Papiers du président Lamoignon (1778-79).

— 22043. Observations d'un homme d'État sur le Compte rendu de Necker.

Fonds français 6023. Journal du libraire Hardy.

Nouvelles acquisitions 22403. Papiers de Lefèvre d'Amécourt (1778-1779).

22590. Recueil de pièces sur l'assemblée des Notables de 1787.

4394. Journal à la main adressé au marquis d'Albertas.

Fonds Joly de Fleury 6768. Lettres patentes relatives à l'assemblée de Bourbonnais (1781).

2539. Assemblées provinciales (libelles).

1037. — (mémoires).

1038-1043. Assemblée des notables de 1787.

A la réserve des Imprimés : Le 2^e 7. Recueil factice de pièces relatives à l'assemblée des Notables de 1787.

Aux Affaires Étrangères.

France 1400 et 1403. Mémoires et rapports relatifs aux assemblées provinciales.

1405. — — — à l'assemblée d'Alsace.

1401 et 1402. — — — à l'assemblée de Notables (1787).

502. Œuvres mêlées du M^{is} d'Argenson.

A la bibliothèque de l'Arsenal,

2334 et 2337. Copies des « Considérations » du M^{is} d'Argenson (1737).

5831. Hainaut : pièces annexes du procès-verbal (1787).

3978. Procès-verbal des délibérations du 2^e Bureau des Notables (1787).

A la bibliothèque Mazarine.

2406. Pièces relatives à la réforme administrative, rédigées par les Notables.

C. Archives départementales.

Les documents relatifs aux Assemblées provinciales et à leurs Commissions Intermédiaires se trouvent dans la série C. Les papiers des Intendants, dans la même série, et les papiers de famille (série F.) peuvent aussi fournir des renseignements.

D'après les inventaires, la richesse de ces fonds semble très inégale. Certains dépôts contiennent plus de 100 liasses ou registres émanant des assemblées ; d'autres une dizaine seulement.

Les analyses données par ces inventaires sont parfois si étendues (par exemple à Amiens et à Châlons) qu'elles peuvent presque dispenser de recourir aux documents, au moins pour une étude générale comme celle-ci.

J'ai simplement choisi et prélevé des « échantillons » dans quelques-uns de ces fonds : C'était le seul procédé compatible avec l'ampleur de mon travail.

Voici les articles qui ont été ainsi consultés.

AVEYRON. C 1689. Rapports de l'Assemblée avec l'Intendant.

CHER. C 1316. Correspondance de la Commission Intermédiaire avec le Contrôleur Général (1787-89).

LOIRET. C 895. Procès-verbal des séances de la Commission Intermédiaire.

891. Généralités sur l'application de l'Édit de juin 1787.

896-898. Affaires diverses.

INDRE-ET-LOIRE. C 733. Rapports lus à l'assemblée Générale de Tours.

C 734. Correspondance de la Commission avec le Contrôleur général.

C 738-739. Registres des délibérations des Commissions Intermédiaires

C 742. Questions d'organisation administrative.

MEURTHE-ET-MOSELLE. C 527. Registre de délibérations de la Commission Intermédiaire.

ORNE. C 1308. Registre de correspondance de l'Intendant, (copies des lettres qui concernent l'administration de l'Assemblée provinciale).

SEINE-ET-OISE. F. Papiers de Mareil le Guyon (notes et documents de M. de La Galaizière, Intendant d'Alsace).

VIENNE C 625. Correspondance de la Commission Intermédiaire avec ses voisines.

II. DOCUMENTS ET OUVRAGES IMPRIMÉS, CONTEMPORAINS DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

A. Procès-verbaux et pièces annexes.

1^o Les procès-verbaux de la session tenue par les assemblées *provinciales* en novembre 1787 ont été imprimés au début de 1788. Ils sont à la Bibliothèque Nationale, dans LK¹⁵. La bibliothèque de la Sorbonne possède environ la moitié de la collection. Les Archives Nationales détiennent aussi quelques exemplaires dans AD¹I, K 680-692 et C¹³; ainsi que les Archives des Affaires Étrangères et la section « Manuscrits » de la Bibliothèque Nationale.

Avant cette session, une réunion préliminaire avait été tenue, généralement en août 1787. Les procès-verbaux de 12 assemblées préliminaires sont également dans LK¹⁵; ceux qui manquent à la collection de la Bibliothèque sont aux Archives Nationales dans K692

et K 689 : le carton AA 36 en contient aussi quelques exemplaires.

Seules, les assemblées de Nivernais et de Bourbonnais, créées au milieu de 1788, n'ont pas imprimé leurs procès-verbaux, parce qu'elles n'ont tenu qu'une session préparatoire de courte durée.

2° Les assemblées *subordonnées* (assemblées d'Élection ou de Département) ne devaient pas publier leurs délibérations. Pourtant l'assemblée d'Élection de Clermont-Ferrand a imprimé le procès-verbal de sa session en 1788 : il est à la bibliothèque de la Sorbonne. Voir aussi Bibl. nat. Lb³⁹ 6342 (« Procès-verbal de l'Assemblée d'Élection tenue en la ville de Bar s/Aube »... Sept. 1787).

3° La collection de la Bibliothèque Nationale renferme enfin quelques circulaires, et quelques comptes-rendus publiés par les soins des Commissions Intermédiaires, par exemple en Alsace (LK¹³10), Ile-de-France (LK¹⁵31), Haute-Normandie (LK¹³44).

Il faut y joindre :

Lb³⁹ 980. « Adresse de remerciement au roi par MM. les députés composant la Commission Intermédiaire provinciale de l'Orléanais (13 janvier 1789), » in-4°.

6476. Délibération des Communautés du Comté de Clermont, du 24 juin 1788, in-8°.

7017. « Lettre à M. B..., membre de la municipalité de Versailles... (4 mars 1789). »

B. Brochures et ouvrages relatifs à la réforme administrative¹.

1. Avant 1778.

St-Simon. *Les projets de gouvernement résolus par Mgr le duc de Bourgogne, dauphin*, manuscrit publié par P. Mesnard. Paris, 1860, 8°.

Fénelon. *Tables de Chaulnes ou Plans de Gouvernement*, publiés pour la première fois par le Cardinal Bausset, dans son *Histoire de Fénelon* en 1808, et réimprimés dans les *Œuvres*, édit. 1854. Tome VI, p. 198-212.

Boulainvilliers. *Etat de la France*, Londres, 1727, p. in folio, L 1/3.

M^{is} de Mirabeau. *Mémoire concernant l'utilité des États provinciaux*, Rome, 1759, in-12, 44 p. Lf⁹³14.

— *Mémoire sur les États provinciaux*. S.l.n.d. in 12, 138 p. Lf⁹³15.

***. *Les pieux désirs d'un Alsacien*, mémoire rédigé en 1736, et publié dans *Jahrbuch der Gesellschaft für Lothringische Geschichte*, Tome 22, 1910.

Vivens. *Observations sur divers moyens d'encourager l'agriculture*, 1756, 8° : S. 19746.

1. Sauf indication contraire, les cotes sont celles de la Bibliothèque Nationale.

M^{is} d'Argenson. *Considérations sur le gouvernement de la France*, Amsterdam, 1764, 8°. Lb³⁹69 b.

***. *Idées sur l'administration municipale des villes*, Londres 1760, 8°. Lf⁹⁵17.

M^{is} de Mirabeau. *Lettres sur la législation* (1775), publiées auparavant dans les *Éphémérides Économiques* (année 1768) : 10^e Lettre.

Ch. de Lavie. *Des corps politiques et de leurs gouvernements*, 1764, 8° E. 2065.

Faiguet de Villeneuve. *Mémoire politique sur la conduite des finances*, 1770, 8° Rés. 2.421.

***. *Administration Générale et particulière de la France*, 1774. — 4° — Rp. 12476.

Dupont de Nemours. *Mémoire sur les municipalités*, rédigé pour Turgot en 1775. (Texte publié par Knies : *Correspondance de Dupont avec le Margrave de Bade*, 1892).

Ce mémoire a été imprimé pour la première fois en 1787, sous le titre : *Œuvres posthumes de M. Turgot, ou Mémoire de M. Turgot sur les administrations provinciales*. Lausanne, 1787, 8°. Lb³⁹70.

2° — De 1778 à 1787.

Necker. *Mémoire donné au roi en 1778*. S.l.n.d. 4°. Lb³⁹285.

Choiseul. *Réflexions sur l'établissement des États provinciaux en France*. Mémoires, éd. Soulavie, T. I.

Projets d'États provinciaux, 1778. Mém. éd. Calmettes, I, 442.

Le Trosne. *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Bâle, 1779, 4° Lf⁹⁵18.

***. *Lettre sur les administrations provinciales*, Amsterdam, 1779. 8°. Lf⁹⁵19.

— *Collection complète de tous les ouvrages pour et contre M. Necker*, Utrecht, 1781, 3 vol. 8°. Lb³⁹293.

En particulier les trois pamphlets du fermier Général Augeard : *Lettre de M. Turgot à M. Necker* ; *Lettre d'un bon Français sur les administrations provinciales* ; et *Observations modestes d'un citoyen*.

— *Lettre de M*** à M***, conseiller au Parlement, au sujet de l'édit pour l'établissement des administrations provinciales* (26 avril 1781). 8°. Lf⁹⁵21.

(S^t Péravi). *De l'ordre des administrations provinciales déterminé par les lois physiques, avec un examen du Compte rendu au mois de mars 1781*. Sl. 1782. 8°. Lf⁹⁵22.

(Augeard). *Mémoire d'administration sur les assemblées provinciales*. S.l.n.d. 8°. (1783). Lf⁹⁵20.

Necker. *De l'administration des Finances*, 1784. 3 v. 8°. Lf⁶⁷.

D'Argenson. *Considérations sur le Gouvernement de la France*, Paris. 1784, 8° (édition du M^{is} de Paulmy).

*** *Observations Générales sur les points d'administration discutés à l'Assemblée des Notables*, S.l.n.d. 4°. Lb³⁹ 6316.

— *Objets proposés à l'assemblée des Notables par de zélés citoyens*. Paris, 1787, 2 v. 8°. Lb³⁹ 348.

(C'est un recueil de textes empruntés au M^{is} de Mirabeau, à Necker, à Le Trosne, et à S^t Péravi).

— *Projet d'administration remis à M. Turgot, quand il fut nommé Contrôleur Général et présenté à l'assemblée des Notables en 1787*. S.l. 8°. Lb³⁹ 344.

(Sobry). *Lettre de l'auteur du Mode Français, où est agitée la question des assemblées provinciales*, 19 avril 1787, S.l. 8°. Lf⁹⁵23.

*** *Lettre des administrations provinciales aux Notables*, S.l.n.d. 8°. Lb³⁹364.

(Abbé Beaudeau). *Idées d'un citoyen presque sexagénaire sur l'état actuel du royaume de France, comparées à celle de sa jeunesse*. Paris, 1787, 6 v. 8°. Lb³⁹354.

(Boislandry). *Vues impartiales sur l'établissement des assemblées provinciales, sur leur formation, sur l'impôt territorial et sur les traites*, Londres et Paris, 1787 8°. Lb³⁹372.

(Brissot). *Observations d'un républicain...*, en appendice à l'édition du *Mémoire de Turgot* signalée ci-dessus, Lausanne, 1787, 8°. Lb³⁹370.

Abbé de Lubersac. *Vues politiques et patriotiques sur l'administration des finances de la France*. Paris, 1787, 4°. R7888.

Mathon de la Cour. *Discours sur les meilleurs moyens de faire naître et d'encourager le patriotisme dans une monarchie...* Paris, 1787, 8°. Lb³⁹6333.

*** *Mémoire sur la nécessité d'établir une administration provinciale dans la Flandre Wallonne*. Lille. S.d. (avril 1787), 4°. Lb³⁹359.

— *Dialogue sur l'établissement et la formation des assemblées provinciales de la Généralité de Grenoble*, S.l. 1787, 8°. Lb³⁹360.

— *A Mgr de Lomenie...* Lettre exposant les vices de l'administration des provinces, S.l.n.d. 8°. Lb³⁹369.

— *Lettre d'un curé de campagne à MM. les membres du Bureau Intermédiaire de l'assemblée de département de Beauvais*. S.l.n.d. 8°. Lb³⁹6343.

3° — En 1788.

(Abbé Papon). *Histoire du gouvernement français, depuis l'assemblée des Notables tenue le 22 février 1787, jusqu'à la fin de décembre de la même année*. Londres, 1788, 8°. Lb³⁹492.

Pétion. *Avis aux Français sur le salut de la patrie*, S.l. 1788, 8°. Lb³⁹755.

*** *De l'influence des administrations provinciales sur les mœurs et l'opinion*. A Philanthropie... 1788, 8°. Lb³⁹801.

- *Principes positifs de Fénelon et de Necker sur l'administration*, S.l. n.d. 8° (1788), Lb³⁹⁶⁷⁷⁵.
- Angot des Rotours. *Notice des principaux réglemens publiés en Angleterre concernant les pauvres, à laquelle on a joint quelques réflexions qui peuvent la rendre utile aux assemblées provinciales*. Londres et Paris, 1788. 8°. R44971.
- Barnave. *Esprit des édits enregistrés militairement au Parlement de Grenoble le 10 mai 1788*. (24 p.) S.l.n.d. 8°. Lb³⁹⁵⁵⁵.
- Condorcet. *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*. S.l. 1788. 8° (2 vol.). Lb³⁹⁸⁰⁰.
- *Sentiments d'un républicain sur les assemblées provinciales et les États Généraux, suite des Lettres d'un citoyen des États-Unis à un français sur les affaires présentes*. Philadelphie, 1788. 8°. Lb³⁹⁷⁹⁷.
- *** *Essai sur les assemblées provinciales, ou Réflexions d'un patriote sur les effets qui en sont résultés*. 2^e édition, Londres, 1789, 8°. Lb³⁹⁹²⁸.
- (M^{is} de Créquy). *Résultat des assemblées provinciales à l'usage des États d'une province*, Bruxelles, 1788. 8°. Lb³⁹⁶²².
- *** *Les États provinciaux comparés avec les administrations provinciales*. Paris, 1789. 8°. Lb³⁹⁹²⁷.
- Rabaut St-Etienne. *Considérations sur les intérêts du Tiers-État*, s.l. 1789. 8°. Lb³⁹⁷⁵⁸.
- (Servan). *Réflexions sur la réformation des États provinciaux*. S.l., 1788. 8°. Lb³⁹⁷⁹⁶.
- Sieyès. *Qu'est-ce que le Tiers-État*. 1789. 8°. Lb³⁹⁴⁰⁸⁶.

C. Brochures publiées en 1788-1789, sur la question des États provinciaux

Les brochures de ce genre sont très nombreuses : J'ai consulté particulièrement :

- ALSACE. *Observations d'un Alsacien sur les droits et les intérêts de sa province...* Strasbourg et Paris, 1789, 8°. Lb³⁹⁹³⁰.
- Considérations sur les droits particuliers et le véritable intérêt de la province d'Alsace*, Strasbourg, 1789, 8°. LK²⁹¹.
- ARTOIS. *A la nation artésienne. — Sur la nécessité de réformer les États d'Artois* (par Robespierre), S.l.n.d. 8°. Lb³⁹⁶⁶⁰⁷.
- ANJOU. *Mémoire à Necker pour le rétablissement des États*. (Andegaviana, 9^e série et Révolution française, août 1913).
- AUVERGNE. *Mémoire à consulter... sur les États d'Auvergne*. S.l. 1789 8°. Lb³⁹⁴²²⁶.
- Recherches historiques et politiques sur l'origine et l'organisation des assemblées d'États, et en particulier de ceux de l'Auvergne*. Londres et Paris, 1789 8°. Lb³⁹⁹²⁹.

Recherches historiques sur les États Généraux, et plus particulièrement sur l'origine, l'organisation, et la durée des anciens États provinciaux d'Auvergne (par Bergier). Clermont 1788, 3°. Lb³⁹727.

DAUPHINÉ. *De la formation des États provinciaux en Dauphiné, par un philanthrope*, S.l.n.d. 1788, 8°. LK²675.

Observations sur les principes de la constitution des États du Dauphiné, contenant leur examen et leur développement, pour servir aux États Généraux, S.l. 1788, 8° Lb³⁹ 783.

ILE-DE-FRANCE. *A Messieurs les habitants de Paris et de l'Ile-de-France* S.l.n.d, 8°. Lb³⁹795.

LANGUEDOC. *Mémoire sur la constitution des États de la province de Languedoc...* par le Comte d'Antraigues, 1788, 8° LK²858.

LORRAINE. *Projet pour l'organisation des États de Lorraine et Barrois*, Paris, 1788, 8°. LK²1080.

Observations sur quelques articles d'un écrit... (réplique au précédent, par M. Marion, citoyen de Nancy), S.l.n.d., 8°. LK²1081.

Mémoire sur les États du duché de Bar. Bar, 1788, 8°. Lb³⁹794.

Mémoire adressé au roi par les officiers municipaux, notables et autres habitants formant le Tiers-État de la ville de Mirecourt..., 18-22 déc. 1788, S.l, 4°. Lb³⁹6741.

Lettres d'un citoyen (J. F. Coster) à MM. les députés de la Lorraine assemblés pour dresser un plan d'organisation pour les États de cette province. S.l.n.d., 8°. LK²1079.

Observations sur le projet de désunir le Barrois de la Lorraine. Nancy, 1789, 4°. LK²228.

NORMANDIE. *Lettre du Parlement de Normandie au roi, pour demander les anciens États de la province*, S.l.n.d., 8°. Lb³⁹793.

Au Roi..., S.l.n.d., 12. LK²1283.

Parallèle des assemblées provinciales établies en Normandie avec l'assemblée des trois États de ce duché et Suite du parallèle, par Delafoy, Rouen, 1788. Lb³⁹798 et 799.

Recherches sur les États provinciaux en Normandie, par Delpierre, S.l., 1789, 8°. Lb³⁹932.

D. Brochures et motions relatives à la réorganisation administrative de 1789.

Pour compléter et éclairer les indications fournies par le *Procès-verbal* de la Constituante, par les *Archives Parlementaires*, et par le *Point du Jour*, de Barère, j'ai utilisé :

Brun de la Combe : *Lettres à M. le président de l'assemblée Nationale sur les avantages politiques à retirer d'un premier décret concernant les municipalités et les districts*, Paris, oct. 1789. 8°. Lb³⁹2455.

- J. B. Bremond. *Les cinq chapitres de développement des observations au peuple français...* Paris, sept. 1789, 8° Lb³⁹1270.
- Duport. *Motion pour l'établissement des assemblées provinciales*, Paris s. d. 4°. Lc²⁹279.
- J. Lefebvre. *Observation sur la nouvelle organisation des pouvoirs administratifs*, s.l. (milieu de 1790), 8°. Lf⁹⁶8.
- Pellerin de la Buxière. *Réflexions sur l'inutilité et les dangers des États provinciaux et des assemblées provinciales*, Versailles 1789, 8°. Lb³⁹2439.
- Servan. *Essai sur la formation des assemblées nationales, provinciales et municipales en France*, s.l., 1789, 8°. Lb³⁹8207.
- ****Points fondamentaux pour le prompt établissement des municipalités, des assemblées provinciales, et de la députation aux assemblées nationales*, Paris, 1789, 8°. Lb³⁹8206.

E. Journaux, Mémoires et Correspondances.

- a) *Les seules Gazettes* qui m'aient fourni des renseignements sont :
 Le *Journal de Paris*, 4°. Lc²80.
 Le *Journal Général de l'Europe*, par Lebrun (introduction à l'année 1788). Lc²94.
 Le *Journal Général de la France*, par l'abbé de Fontenai, 4°. Lc²69.
 Le *Courrier de l'Europe*, 1787, 2 v. 4°. Nd³⁴.
 L'*Analyse des papiers anglais*, par Mirabeau. — Tome I.
 Le *Moniteur* (par Brissot et Clavière), 1788, 8°. Lb³⁹626.
 La *Gazette de Leyde ou Nouvelles extraordinaires de divers endroits*, 4°. M9937-9986.
 Un *Bulletin à la main* pour les années 1787-1789, en 3 volumes 4°, conservé à la réserve des imprimés (Lc²2225) m'a donné aussi beaucoup d'indications intéressantes.
 Il faut y ajouter, bien entendu, les *Mémoires Secrets* de Bachaumont. (La collection des *Ephémérides Économiques* n'a rien apporté de nouveau.)

b) Parmi les correspondances :

- Correspondance* de Miromesnil, président du Parlement de Rouen, pp. Le Verdier, 4 v. 8°. 1904-1906.
- Correspondance secrète inédite sur Louis XVI, Marie-Antoinette, la Cour et la ville* (1777-1792), pp. de Lescure, Paris. 1866, 2 v. 8°.
- Correspondance secrète du Comte de Mercy-Argenteau avec l'Empereur Joseph II et le prince de Kaunitz*, pp. d'Arneth et Flammermont, Paris, 1889-1891, 2 v. 8°.

Correspondance inédite de Condorcet et de Turgot, pp. Ch. Henry, Paris 1883, 8°.

Correspondance des agents diplomatiques étrangers en France avant la Révolution, pp. Flammermont. Paris, 8°. 1896.

Despatches from Paris (de l'ambassadeur anglais Dorset) (1784-90), édit. O. Browning. — Londres (1909, 8°). Rés. Na 315 (extrait des archives du Foreign office).

c) Enfin, parmi les *Mémoires* et documents du même genre, j'en ai trouvé fort peu qui donnent sur la réforme de 1787 des indications, même fragmentaires.

Il suffit de consulter :

Le *Journal* du m^{ls} d'Argenson, pp. Rathery, Paris 1859, 8°. Tomes III et VI.

Le *Journal* de Target, publié par P. Target, dans *Un avocat au XVIII^e siècle*. Paris, 1893, 8°. Ln²⁷42330.

Beugnot. *Mémoires* (1783-1815), pp. Albert Beugnot, Paris, 1866, 2 v., 8°.

Abbé Baston, *Mémoires* publiés par la Société d'histoire contemporaine, Paris, 3 v. 8°.

Dufort de Cheverny. *Mémoires sur les règnes de Louis XV, Louis XVI et sur la Révolution*, pp. Robert de Crèvecœur, Paris, 1886, 8°.

Duc de Lévis. *Souvenirs et portraits*, 1780-1789, Paris, 1815, 8°.

Montlosier (comte de). *Mémoires*, Paris 1868, 2 v. 8°.

Mounier. *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres*, Paris, 1792, t. I.

On peut aussi utiliser, mais avec beaucoup de précautions :

Metternich (chevalier de). *Lettres historiques, politiques et critiques sur les événements qui se sont passés depuis 1778 jusqu'à présent...* Londres, 1788-94, 18 v. 8°.

Nougaret. *Anecdotes du règne de Louis XVI*. Paris 1791, 6 v. 12°.

Soulavie. *Mémoires historiques et politiques du règne de Louis XVI depuis son mariage jusqu'à sa mort*, Paris, 1801, 6 v. 8°.

N. B. Les Cahiers des États Généraux ont été étudiés dans les *Archives Parlementaires* et dans les publications de la *Société d'histoire économique de la Révolution*.

III. TRAVAUX A CONSULTER

A. Ouvrages généraux.

Ardascheff. *Les Intendants de province sous Louis XVI*, 1909, 8°.

Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*. Paris, 1901, 8°.

1. Surtout le chap. VII du livre III.

- Boiteau. *État de la France en 1789*. (2^e édition). Paris, 1889, 8°.
- Brette. *Liste des Constituants* (Publication de la Société d'histoire de la Révolution). Paris, 1897, 8°.
- Babeau. *La province sous l'Ancien Régime*. 2 v. Paris, 1894, 8°.
- Carré, Sagnac et Lavis. *Le règne de Louis XVI*. (Tome IX de l'H. de France).
- Chérest. *La chute de l'Ancien Régime*. Paris, 1888, 3 vol. 8°.
- Glagau. *Reformversuche und Sturz des absolutismus in Frankreich (1774-1788)*. München, 1910. 8°.
- De Larcy. *Louis XVI et les Successeurs de Turgot jusqu'en 1789*. Paris, 1867, 8°.
- M. Marion. *Histoire financière de la France depuis 1715*. Tome I, Paris, 1914, 8°.
- De Ségur. *Au Couchant de la monarchie : Louis XVI et Necker*. Paris, 1914. 8°.
- Tocqueville. *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris, 1860, 8°.
- Ad. Wahl. *Vorgeschichte des französischen Revolution*. Tübingen, 1905-1907, 2 vol. 8°.

B. Travaux utilisés pour la documentation préalable.

1. SUR LE MOUVEMENT D'IDÉES.

- Mazel. *Les idées politiques de S^t-Simon*. Mercure. juillet 1913.
- H. Sée. *Les idées politiques de S^t-Simon*. Rev. histor., t. LXX.
- *Les idées politiques de Fénelon*. Rev. h. moderne. t. I.
- *Les Idées politiques en France au XVIII^e siècle*. Paris, 1920, 8°.
- Gidel. *La politique de Fénelon*. Paris, 1906, 8°.
- Chérel. *Fénelon et le XVIII^e siècle*, Paris, 1918, 8°.
- E. Zévort. *Le marquis d'Argenson*, Paris, 1880, 8°.
- A. Ogle. *The marquis d'Argenson*, Londres, 1893, 8°.
- Brette. *La France au milieu du XVIII^e s. d'après le Journal du M^{rs} d'Argenson*, Paris, 1898, 8°.
- Drouet. *L'abbé de Saint-Pierre*, Paris, 1912. 8°.
- Ripert. *Le marquis de Mirabeau, ses théories politiques et économiques*, Paris, 1901, 8°.
- Emm. de Broglie. *Le fils de Louis XV : Louis, Dauphin de France (1729-1765)*. Paris, 1877, 8°.
- J. B. Belin. *Le mouvement philosophique de 1748 à 1789*. Paris, 1877, 8°.
- Weulersee. *Le mouvement physiocratique en France de 1756 à 1770* Paris, 1910. 2 vol. 8°.

1. Les histoires de Parlements provinciaux (Floquet, Boscheron, Estignard) ne m'ont guère fourni de renseignements.

- Esmein. *La science politique des physiocrates*. (Congrès des Soc. Savantes, 1904).
- Cheinisse. *Les idées politiques des physiocrates*. Paris, 1914, 8°.
- Lorion. *Les idées politiques des physiocrates*. Paris, 1913, 8°.
- Tocqueville. *Mélanges et fragments historiques* (Notes sur le plan de Municipalités de Turgot) dans *Œuvres complètes*, t. VIII, p. 159, Paris, 1865, 8°.
- Schelle. *Œuvres de Turgot et documents le concernant*. Paris, 1913-1914. 3 vol. 8°.
- P. Martin. *Les idées de Turgot sur la décentralisation administrative*. Paris, 1918, 8°.
- Ferry. *Les idées de Turgot en matière de droit public*. Paris, 1913, 8°.
- M. Marion. *Turgot et les grandes Remontrances de la Cour des Aides* (Vierteljahrschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte, 1903, I, p. 303. 313).
- H. Carré. *Le Mémoire de Necker sur les assemblées provinciales* (Bulletin de la Faculté des Lettres de Poitiers, 1893).
- J. Mille. *Un physiocrate oublié : Le Trosne*. Paris, 1905, 8°.
- Cahen. *Condorcet et la Révolution française*. Paris, 1905, 8°.
- Ch. de Ribbe. *Pascalis. La fin de la Constitution provençale*. 1872, 8°.
- Marion. *Le Garde des Sceaux Lamoignon et la réforme judiciaire de 1788*, Paris, 1905 8°.
- Charavay. *Le Général La Fayette*. Paris, 1898, 8°.
- Lebegue. *La vie et l'œuvre d'un Constituant : Thouret*. Paris, 1910, 8°.
- Brette. *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*. Paris, 1907. 8°.
- Ferron. *L'organisation départementale et la Constitution de 1789* (Nouv. Rev. hist. droit français. 1877).
- R. Hennequin. *Le Directoire Départemental de 1789* (Annales Ecole Sc. politiques, 1893, p. 650).
- Ch. Berlet. *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements*. Paris, 1913, 8° (Bibliothèque régionaliste).

2. SUR LES QUESTIONS FINANCIÈRES.

- Stourm. *Les finances de l'ancien Régime et de la Révolution*. Paris, 1885, 8°.
- Marion. *L'Impôt sur le revenu au XVIII^e siècle, principalement en Guyenne*. Toulouse, 1901, 8°.
- *Les Impôts directs sous l'ancien Régime, principalement au XVIII^e siècle*. Paris, 1910, 8°.
- Boidin. *L'impôt sur le revenu sous la Révolution. La Contribution patriotique en Lorraine*. Nancy, 1909, 8°.
- Esmonin. *La Taille en Normandie au temps de Colbert*. Paris, 1913, 8°.

De Grimouard. *Les Bureaux de finances sous l'ancien Régime* (Revue de Science et de Législation financière, 1905).

3. SUR LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.

Kovalewsky. *La France économique et sociale à la veille de la Révolution*. 2 vol. Paris, 1909 et 1912, 8°.

Loutchisky. *La petite propriété en France avant la Révolution*. Paris, 1897, 8°¹.

Glasson. *Les Communaux et les Communautés* (Nv. revue hist. droit français, 1891).

Graffin. *Les biens Communaux en France*. Paris, 1899, 8°.

Bourgin. *Les Communaux et la Révolution Française*. (Nv. revue hist., droit français, nov. 1908).

H. Sée. *La question de la vaine pâture à la fin de l'ancien Régime* (Rev. hist. économique et Sociale, 1914).

Ch. Schmidt. *La crise industrielle de 1788* (Rev. historique, 1907).

Boissonnade. *L'assemblée provinciale du Poitou et la question de la mendicité*. Paris, 1904, 8°.

Camille Bloch. *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*. Paris, 1908, 8°.

M. Lecoq. *L'assistance par le travail en France*. Paris, 1900, 8°.

Des Cilleuls. *Origines et développement du régime des Travaux publics en France*. Paris, 1895, 8°.

Vignon. *Études historiques sur l'administration des voies publiques avant 1790*. Paris, 1862, 8° (3 vol.).

Debauve. *Les travaux publics et les Ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le XVII^e siècle*, Paris, 1893, 8°.

Sur tous ces points, le *Répertoire universel de Jurisprudence* de Guyot (1774-1785. 17 vol. 4°) et l'*Encyclopédie méthodique* de Rousselot de Surgy (1785-1789) ont été aussi consultés.

C. Études consacrées aux assemblées administratives.

Il existe deux études d'ensemble consacrées aux assemblées provinciales de Louis XVI. Ce sont :

Léonce de Lavergne. *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI*². Paris, 1864, 8° (2^e édition 1879).

Cet ouvrage consiste en une série de monographies. Il donne un tableau très sommaire des délibérations de chaque assemblée, en insistant sur les questions locales les plus caractéristiques, et sur la

¹ Critique : *Revue hist. moderne* 1913.

² Cet ouvrage a paru d'abord dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} juillet 1861 au 15 janvier 1863.

biographie des principaux membres. L'évolution de l'institution est à peine indiquée. -

V^{te} de Luçay. *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*¹, Paris, 1837, 8° (2^e édit. revue, 1871, 8°).

Cet ouvrage retrace mieux que le précédent les travaux préparatoires de la réforme; il étudie aussi l'organisation administrative révolutionnaire. Par là, toute la portée de l'Édit du 1787 apparaît. En outre, l'auteur résume dans un tableau d'ensemble les travaux des assemblées, en insistant surtout sur celles de Berry et de Haute-Guyenne (mais l'activité des Commissions Intermédiaires est à peine esquissée).

L'ouvrage du baron de Girardot, *Essai sur les assemblées provinciales et en particulier sur celle du Berry* (Bourges, 1845, 12°), est le premier en date; il reste un des plus solides, mais il ne donne sur les assemblées de 1787 que des notions tout à fait sommaires.

Les travaux de G. Niel : *Les assemblées provinciales sous Louis XVI* (Revue Gascogne, 1864, tome V), de Sémichon, *Les réformes sous Louis XVI*, Paris, 1876, 8° et de Gontier, *Les assemblées provinciales instituées par Necker et le mouvement réformateur*, Paris, 1907, 8°, n'ajoutent à peu près rien aux trois ouvrages précédents.

Le livre de L. Aucoc, *Les Controverses sur la décentralisation administrative* (étude historique), Paris, 1881, 8°, ne contient qu'une brève esquisse de la réforme de 1787.

Mais il existe un grand nombre de monographies, dont quelques-unes au moins sont basées sur les documents des archives départementales. En voici la liste, par catégories d'assemblées et par généralités. Les plus importantes sont indiquées par un *.

I. Sur les Assemblées provinciales et leurs Commissions intermédiaires

ALSACE. *Ch. Hoffmann. *L'administration provinciale au XVIII^e siècle en Alsace* (Revue d'Alsace, 1899-1900).

AUVERGNE. F. Mège. *L'assemblée provinciale d'Auvergne*. Clermont, 1867, 8° (fragment de l'ouvrage : Chroniques et récits de la Révolution).

BERRY. L. Lachaze. *L'assemblée de Berry et la question des États provinciaux* (n'ajoute rien à Girardot), Paris, 1909 8°.

— M. Bruneau. *Les débuts de la Révolution dans le Cher*, Paris, 1902, 8°.

BOURBONNAIS. F. Claudon. *La première assemblée provinciale du Bourbonnais (1780-81)*. (Quinz. Bourb., 1898).

1. Publié par la Rev. histor. de Droit en 1854.

- CHAMPAGNE. J. Régner, *L'assemblée provinciale de Champagne* (Revue Champenoise, 1892).
- Grigaut. *La Commission intermédiaire de Champagne*¹.
- DAUPHINÉ. V. Golléty. *Tentatives d'organisation provinciale en Dauphiné 1779-1787*. Voiron, 1885, 8°.
- GASCOGNE. Galard-Magnas. *Compte rendu des séances de l'Assemblée provinciale d'Auch* (donne quelques lettres intéressantes). Agen, 1887, 8°. Cf. critique par L. Couture dans : *Revue de Gascogne*, 1891.
- HAUTE-GUYENNE. Guirandet. *L'assemblée provinciale de Haute-Guyenne*. (Mém. Soc. Aveyron. Tome X). Sans intérêt.
- ILE-DE-FRANCE. *Bossuat. *L'assemblée provinciale d'Ile-de-France et sa commission intermédiaire* (ce travail est encore manuscrit).
- Aubergé. *Les assemblées instituées sous Louis XVI et spécialement celle tenue à Melun en 1787*. Meaux, 1878, 8°.
- LIMOUSIN. *L'assemblée provinciale du Limousin*, Bull. Soc. Archéol. Limousin, t. XI.
- LYONNAIS. *Levêque. *L'assemblée provinciale de la Généralité de Lyon et sa commission intermédiaire* (Rev. hist. de Lyon, 1909).
- *Guigue. *Procès-verbaux de l'administration provinciale du Lyonnais*, Lyon, 1898, 8°.
- LORRAINE. *Cardinal Mathieu. *L'Ancien Régime dans la province de Lorraine et Barrois*, 3^e édit., 1907, 8°.
- *Raymond Glotz. *L'assemblée provinciale de Lorraine et Barrois* (manuscrit communiqué par M. G. Glotz).
- NIVERNAIS. Bizardel. *L'assemblée provinciale du Nivernais*, Paris, 1913, 8°.
- NORMANDIE. *Lebègue. *Procès-verbal de la commission intermédiaire de Haute-Normandie* (1787-90), Paris, 1910, 8°.
- *F. Mourlot. *La fin de l'ancien Régime dans la Généralité de Caen*, Paris, 1913, 8°.
- Hippeau. *Les assemblées provinciales en Normandie* (Tome V du recueil intitulé : *Le gouvernement de Normandie aux XVII^e et XVIII^e siècles*), Paris, 1869, 8°.
- Dansin. *Notice sur les libertés provinciales et l'esprit public en Normandie en 1788*, Paris, 1865, 8°.
- Jousset². *L'assemblée provinciale du Perche*, Alençon, 1875, 8°.
- Mourlot. *L'assemblée provinciale de Basse-Normandie et l'intendant* (Bulletin Com. Sc. Économiques), Paris, 1902.
- ORLÉANAIS. *Fromont. *Essai sur l'administration de l'assemblée provinciale de la Généralité d'Orléans*, Paris, 1907, 8°.

1. Cette étude, signalée par M. Boissonnade a-t-elle été imprimée? Je n'ai pu le savoir.

2. Je n'ai pas vu ce volume, qui manque à la Bibliothèque Nationale.

- PICARDIE. A. Hesse. *De l'administration provinciale et municipale en France et en Europe de 1815 à 1870*. Amiens, 1870, 8°. (La 1^{re} partie traite de l'assemblée de Picardie, sans rien ajouter aux procès-verbaux.)
- POITOU. Boissonnade. *L'assemblée provinciale du Poitou et la question de la mendicité*, Poitiers, 1903, 8°.
- ROUSSILLON. *Sellier. *L'assemblée provinciale du Roussillon* (Mémoires Soc. Scientif. des Pyrénées-Orientales, 1898).
- SOISSONNAIS. Malton. *Notice sur l'organisation de l'assemblée provinciale du Soissonnais*, Laon, 1852, 8°.
- Henri Dupont. *Le Soissonnais de 1787 à 1790. L'assemblée provinciale. L'organisation départementale*. Mâcon, 1908, 8°.
- TOURAINE. Faye. *Les assemblées de la Généralité de Tours en 1787*, Angers, 1885, 8°.
- A. Dupré. *Les assemblées administratives de 1787 et 1788*. (Revue Loir-et-Cher, 1899). Esquisse très sommaire.
- *Mgr Barbier de Montault. *Lettres relatives à l'assemblée de Touraine en 1787* (Revue d'archéologie poitevine, 1900), sans intérêt.
- *G. Fleury. *La question de la mendicité à l'assemblée générale de Tours*, 1903, 8°.
- *Ch. de Grandmaison. *La Commission intermédiaire de l'assemblée de Touraine*, Paris, 1872, 8°.
- *Du Réau de la Gaignonnière. *La Commission intermédiaire de l'assemblée provinciale d'Anjou*, Caen, 1911, 8°.
- *Uzureau (abbé) : Série d'articles sur divers incidents de l'administration provinciale d'Anjou dans *Annales fléchoises*, 1903 et 1908; *Bull. Communal de la Mayenne*, 1903; *Anjou historique*, 9^e année; *Rev. historique du Maine*, 1908-1909.
- *La Trémoille. *L'assemblée provinciale d'Anjou d'après les archives de Serrant*, 1902. (Tirages à part de l'Anjou historique.) C'est la correspondance reçue par le comte de Serrant, membre de l'assemblée.

II. Sur les Assemblées Secondaires et leurs Bureaux Intermédiaires.

- AUVERGNE. Chanson. *L'assemblée d'Election de Brioude*, Revue d'Auvergne, 1888.
- CHAMPAGNE. Babeau. *L'assemblée d'Election et le bureau intermédiaire de Troyes*, Troyes, 1873, 8°.
- — *L'assemblée d'Election et le bureau intermédiaire de Bar-sur-Aube*, Troyes, 1873, 8°.

- GASCOGNE. A. Couget. *Étude sur notre ancienne organisation provinciale. I : L'Assemblée de l'Élection de Comminges* (Académie de Législation de Toulouse, 1890, p. 96.)
- ILE-DE-FRANCE. Bournon. *Les départements de St-Germain et de Corbeil*, Corresp. hist. et archéologique, 1899.
- LYONNAIS*. Tézénas du Montcel. *L'assemblée du département de St-Étienne et son bureau intermédiaire*, 1903, 8° (601 p.), Critique, Rév. française 1904, p. 77.
- NORMANDIE. J. des Rotours. *Le département de Falaise* (Annuaire Assoc. Normandie 1902).
- Duchemin. *L'assemblée du département de Pont-Audemer*, 1887, 8°, 30 p.
- ORLÉANAIS* Dr Lesueur. *L'assemblée du département de Blois et Romorantin et son bureau intermédiaire*. Mémoires Société scient. Loir-et-Cher, 1910 8°. 385 p.¹.
- C. Bloch. *L'assemblée du département de Pithiviers*. Annales du Gatinais, 1899².
- SOISSONNAIS. De Luçay. *L'assemblée d'élection de Clermont en Beauvaisis* (Bull. Comité Sc. Économ. et Soc. 1884).
- TROIS-ÉVÊCHÉS. S. Leroy. *L'assemblée du district de Sedan et son bureau intermédiaire*, Révolution française, tome XXIV, p. 527.

III. Sur les assemblées municipales.

- H. Babeau. *Les Assemblées Générales des Communautés d'habitants en France du XIII^e siècle à la Révolution*. Paris, 1893, 8°.
- *Dr Prouhet. *Contribution à l'étude des Assemblées Générales des Communautés d'habitants en France sous l'ancien régime*, Mém. Soc. Antiquaires de l'Ouest, 1902, 2^e série, t. 26.
- *C. Bloch. *Les assemblées municipales de 1787*, dans *Études sur l'histoire économique de la France*. Paris, 1900, 8° (en Orléanais).
- *F. Mourlot. *Documents d'ordre économique contenus dans les registres de délibérations des municipalités du district d'Alençon, de 1788 à l'an IV*. Alençon, 1907-08, 8°.
- Dubreuilh. *Les municipalités des villes et campagnes avant 1789*, Annales Révolutionnaires, 1918.
- *Ch. Hoffmann. *Les premières municipalités de Haute-Alsace*, Revue d'Alsace, 1900-01-02.
- Dr Geschwind : *L'administration de l'Alsace à la fin du règne de Louis XVI. Un épisode des luttes municipales préliminaires de la Révolution* (Mémoires Académie de Toulouse 1904, dixième Série. T. IV).

1. C'est la meilleure de toutes ces monographies.

2. Sur le sens du mot « département ».

- E. Ambroise : *Les élections municipales de 1788 et 1790 dans le bailliage de Blamont* (Bulletin et mémoires de la Société d'archéologie Lorraine 1911).
- G. Fleury. *L'organisation des assemblées municipales de 1787* (dans le Maine), Revue du Maine, 1902.
- G. Hubert. *Organisation et fonctionnement d'une assemblée municipale conformément à l'édit de Juin 1787* (Lassigny). Bull. Sc. historiques et philologiques, 1911.
- M. Loir. *La municipalité de Mont-l'Évêque (Oise) du 11 août 1787 au 21 fév. 1790* (même référence).
- Pour les ouvrages parus sur la formation des DÉPARTEMENTS en 1789-90, voir les indications bibliographiques données par l'ouvrage de Ch. Berlet, cité plus haut.

J'ai utilisé, pour établir cette bibliographie des travaux modernes outre les répertoires et catalogues habituels, la *Bibliographie historique des finances de la France au XVIII^e siècle* par R. Stourm, Paris, 1895, 8^o; les bibliographies annuelles de la *Revue historique du Droit français* depuis 1877, et l'article de P. Boissonnade, dans la *Revue de synthèse historique*, 1905.

LISTE DES ABRÉVIATIONS EMPLOYÉES DANS LES NOTES

- Arch. Nat.* Archives Nationales.
Arch. dep. — départementales.
A. P. Assemblée provinciale.
B. N. Bibliothèque Nationale.
C. I. Commission Intermédiaire provinciale.
D. G. Directeur Général des finances.
C. G. Contrôleur —
P. V. Procès-verbal.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	v
BIBLIOGRAPHIE	vii

LIVRE I

LA CRÉATION DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

INTRODUCTION	3
CHAPITRE I. — Les projets de réforme administrative avant 1778	7
<i>Section I. Les projets respectueux des privilèges traditionnels.</i>	10
Les premiers mémoires du Marquis de Mirabeau, 11. Les théories des premiers physiocrates, 15. Les manifestations des Cours Souveraines, 18.	
<i>Section II. L'attitude du Gouvernement de Louis XV.....</i>	21
En 1753 : Les dires de Soulavie, 22. Le mémoire de La Galaizière, 23.	
En 1760 : La réponse faite au Parlement de Rouen, 27. Les projets envoyés au Contrôleur Général Bertin et l'édit sur l'administration du Boulonnais, 28.	
<i>Section III. Les projets nouveaux : Le système des Municipalités..</i>	30
Le livre du Marquis d'Argenson, 31. Les Ephémérides, 36. Le « Mémoire » de Dupont de Nemours et de Turgot, 39.	
CONCLUSION : Deux systèmes sont proposés « Etats » et « municipalités ».	
Le gouvernement va les éviter l'un et l'autre, en créant des « Assemblées Provinciales » dociles, et conformes aux préjugés de classes..	44
CHAPITRE II. — La tentative de Necker.....	47
<i>Section I. Le régime adopté (1778-1781).....</i>	47
L'Edit, 47. Le « mémoire » au roi, 48. Les idées de Necker sur le régime électoral, 50. Les Oppositions : des physiocrates, 51; des libéraux, 54; des parlementaires, 55. Les Lettres Patentes relatives au Bourbonnais et la chute de Necker, 59.	
<i>Section II. La réaction (1781-1785).....</i>	62
Le système du « Syndicat », 62. Le retour offensif des Intendants et les règlements de 1782-83, 65. L'application de ces arrêts et les Instructions de 1785, 71.	
CONCLUSION. Les administrations de Berry et de Haute-Guyenne n'ont obtenu que de maigres résultats, parce qu'elles ont été timides, et parce que le gouvernement n'a pas soutenu leur action.....	77

CHAPITRE III. — Le régime de 1787.....	79
<i>Section I. Les Travaux préparatoires</i> (février, juin 1787).....	80
Le plan : de Calonne, 80; des Notables, 82; de Brienne, 90.	
<i>Section II. L'Edit de Juin et les règlements du 23 Juin et du 5 Août</i>	99
CONCLUSION. Brienne n'a pas réalisé ses promesses. Les assemblées ne sont pas élues et sont étroitement soumises à l'Intendant.....	111
CHAPITRE IV. — Les résistances et les Concessions (Juillet-novembre 1787).....	113
<i>Section I. Les privilèges provinciaux et les sentiments particularistes</i>	113
Le Hainaut, La Flandre Wallonne et la Provence, 115. Le Bourbonnais, 118.	
<i>Section II. L'enregistrement et les échecs</i>	120
Le Parlement de Paris, 122. L'enregistrement dans les Cours de province, 123. Le refus et les conflits en Franche-Comté, Dauphiné, et Aquitaine, 124.	
<i>Section III. Les critiques des Présidents et les Instructions de Novembre 1787</i>	132
Les mémoires envoyés au Contrôleur général, 133. L'avis de d'Ormesson, 138. Les concessions, 140. La proposition d'un abonnement pour les vingtièmes, 144.	
CONCLUSION. Le régime établi par l'Edit n'est pas appliqué dans neuf Généralités sur vingt-six. La proposition d'abonnement montre que Brienne poursuit un but fiscal.....	147

LIVRE II

LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME ADMINISTRATIF

INTRODUCTION : Les procès-verbaux.....	151
CHAPITRE V. — La Session des Assemblées provinciales en 1787. Les questions générales.....	155
<i>Section I. Les conditions du travail</i>	155
Le choix des membres, 156. La prépondérance des privilégiés, 158. L'opinion 160.	
<i>Section II. L'abonnement des vingtièmes</i>	163
Les difficultés, 164. Les marchandages, 167. Les résultats (insignifiants), 170.	
<i>Section III. La Question des Règlements</i>	172
Les débats concernant le recrutement, 172. la composition des assemblées, 180. Le cas de la Lorraine, 183.	
CHAPITRE VI. — La Session de 1787 (Suite). Les questions fiscales et économiques.....	186
<i>Section I. L'Impôt direct</i>	186
Les constatations des rapporteurs, 187. Les débats. — Privilèges, 192. Méthodes : de répartition, 195; de recouvrement, 201. Appréciation sur ce travail, 202.	

<i>Section II. Les Travaux publics</i>	204
La contribution représentative de la Corvée, 203. Les principes d'administration, 208. Les indemnités d'expropriation, 212.	
<i>Section III. Le « Bien Public »</i>	214
La production et les échanges : Agriculture, 215 — Industrie, 220 ; Commerce, 223 ; L'assistance et la mendicité, 227.	
CONCLUSION. Les avis contemporains. — La timidité des Assemblées a déçu l'opinion.....	235
CHAPITRE VII. — Les Commissions Intermédiaires. Généralités	239
<i>Section I. L'ampleur de la tâche</i>	239
Les attributions, 240. La correspondance, 242. Tarbé, chef de service, 243. Les relations avec les Bureaux subordonnés et les Commissions voisines, 245. L'abstention des Commissions dans les questions politiques, 248.	
<i>Section II. Les résistances</i>	249
Difficultés avec les Intendants, 249 ; les Bureaux de finances, 256.	
CHAPITRE VIII. — La Commission intermédiaire, agent du gouvernement	261
<i>Section I. La question des Municipalités</i>	261
La formation des Assemblées municipales, 261. Les circulaires, 265. Les résultats, 268. La résistance des anciennes formes municipales, 270. Le Syndic paroissial (exemples). Les municipalités d'Alsace, 275. Les projets de réforme pour l'administration des villes, 278.	
<i>Section II. Les questions fiscales</i>	281
La Taille et ses accessoires : Règlements du 8-10 août, 283 ; et Déclaration du 28 octobre 1788, 285. Le travail de répartition, 287. Les restrictions apportées par le gouvernement, 288. Les vingtièmes, 290. Arrêt du 31 mai et Circulaire du 18 octobre. — La Contribution représentative, 293. Les difficultés de perception.	
CHAPITRE IX. — La Commission intermédiaire, agent de la province	299
<i>Section I. Les recettes du Budget provincial</i>	299
Les fonds provinciaux, 300. Les ressources disponibles, 303. La procédure des autorisations, 306.	
<i>Section II. L'administration des intérêts régionaux</i>	308
Les Travaux publics, 308. Les enquêtes économiques, 310. Les secours, 313.	
CONCLUSION. Les Commissions sont découragées ; elles sont condamnées par les publicistes ; elles manquent d'audace et d'autorité, parce qu'elles n'ont pas été élues par les habitants ; elles ont des moyens d'action très insuffisants.....	316

LIVRE III

LA FAILLITE DU SYSTÈME

CHAPITRE X. — Le mouvement en faveur des États provinciaux (Août-Décembre 1788).....	326
---	-----

<i>Section I. La Concession de Brienne</i>	326
Son attitude avant 326, et après le Coup d'Etat du 8 mai 1788, 329.	
<i>Section II. L'attitude de Necker</i>	331
A l'égard des Assemblées provinciales, 332 et des États provinciaux, 336.	
<i>Section III. La Solution</i>	339
La révolution administrative en Dauphiné, 339. L'émoi dans les pays d'assemblées provinciales : attitude des Commissions Intermédiaires, 342. Le cas de la Franche-Comté, 343.	
CONCLUSION. Le sens de ce mouvement. Il est dirigé à la fois contre les réglemens qui ont faussé la réforme de 1787, et contre la constitution défectueuse des États Provinciaux existants. On accepte les principes de 1787, mais à condition que les assemblées administratives soient élues et dotées de larges pouvoirs.....	
	348
CHAPITRE XI. — Le régime administratif de 1789	350
<i>Section I. Les cahiers</i>	350
Les appréciations sur le passé, 350. Les vœux pour l'avenir, 356.	
<i>Section II. Les débats de la Constituante</i>	360
Les idées nouvelles, 361. La discussion, rôle du Thouret, 364. La comparaison entre la loi du 22 décembre 1789 et les réglemens de 1787, 368.	
<i>Section III. La fin des Commissions intermédiaires</i>	372
Le découragement en Juillet-Août 1789, 373. Les affaires courantes, 376. Les séances de liquidation, 380. Que devient le personnel ?	
CONCLUSION GÉNÉRALE. La théorie de Léonce de Lavergne et celle de Chérest.....	
	385
La réforme de 1787 est une tentative manquée, elle est condamnée dès octobre 1788 (386). Qui porte la responsabilité ? Brienne, qui a nommé les membres des assemblées et restreint leurs pouvoirs, parce qu'il voulait s'assurer de leur docilité pour obtenir une augmentation d'impôts. — Il a échoué (390). Pourtant l'existence des assemblées provinciales a laissé quelques traces dans l'œuvre de la Constituante,	

LIVRE PREMIER

LA CRÉATION DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

INTRODUCTION

I. L'œuvre administrative de Richelieu et de Colbert est complétée dans la dernière partie du règne de Louis XIV : Le gouvernement se concentre de plus en plus autour du roi, et le Conseil d'En Haut multiplie ses interventions dans l'administration locale.

Les agents de cette centralisation sont, avant tout, les Intendants. Le gouvernement parvient alors à les imposer de façon permanente aux rares provinces qui n'y avaient pas encore été définitivement soumises¹ ; il renforce leur action, en les autorisant à désigner partout des « subdélégués » ; il augmente leurs attributions, en leur confiant la levée des nouvelles impositions, et la juridiction contentieuse.

Grâce à leurs fonctions de « police », les Intendants peuvent faire des règlements : lever la milice, ordonner les réquisitions ou les corvées, surveiller et diriger la vie économique. En outre, ils exercent la tutelle administrative : Les villes et les villages leur demandent les autorisations nécessaires pour engager une dépense d'intérêt local².

D'ailleurs, la vie municipale s'étiole : Dans les villes, les charges de maire ou de conseiller sont constituées en offices vénaux ; de 1690 à 1709, six Edits réglementent cette vente. Supprimée à trois reprises au cours du XVIII^e siècle, la vénalité de ces charges sera trois fois rétablie : en 1722, en 1733 et en 1771.

1. Le Béarn en 1682, la Bretagne en 1688 reçoivent un Intendant permanent.

2. Édit de 1683.

Dans les villages, il n'y a pas de municipalité. Pourtant l'ensemble des habitants — la « Communauté » — a des intérêts collectifs : l'administration des biens patrimoniaux, l'entretien de l'Église, la désignation d'un marguillier, pour les affaires de la « fabrique », la garde des récoltes, et la date du marché. Les décisions sont prises par une « Assemblée générale » et exécutées par un « Syndic paroissial ».

Là, encore, le gouvernement de Louis XIV essaie d'appliquer le principe de la vénalité. Un édit de 1702 met en vente les charges de Syndics. La vente n'aura pas de succès, mais à l'avenir, presque partout, la désignation de ces agents locaux sera faite par l'Intendant.

Officiers municipaux propriétaires de leur charge, — Syndics paroissiaux nommés : il n'y a plus personne, dans l'administration locale, qui soit le mandataire des habitants.

Mais si le pouvoir des Intendants se développe librement dans l'ensemble de la France — dans les Pays d'Élections, — il se heurte encore, dans quelques Généralités ¹, à une ancienne institution que la monarchie n'a pas pu détruire complètement : l'assemblée des Trois Ordres de la province.

Ces « États Provinciaux » n'ont pas une organisation uniforme ; mais jamais ils ne représentent vraiment l'ensemble des habitants.

Les Ecclésiastiques sont recrutés parmi les prélats, les abbés et les chanoines ; les Curés de campagne se trouvent exclus. Les seuls nobles qui puissent siéger sont les possesseurs de Seigneurie ; souvent même le droit de séance appartient traditionnellement à un certain nombre de familles, qui possèdent un monopole. Les membres du Tiers sont les délégués de quelques villes privilégiées ; ce sont presque toujours des Officiers municipaux ; ainsi les paysans n'ont aucun moyen de participer à l'administration.

1. Les grands pays d'États étaient la Bretagne, la Bourgogne, l'Artois et le Languedoc. La Provence avait une organisation tout à fait particulière. Les petits pays du Sud-Ouest, Foix, Bigorre et Béarn, possédaient aussi des États. En Béarn et en Flandre, il y avait une organisation tout à fait rudimentaire.

Généralement¹, le vote a lieu par Ordres. Les privilégiés, qui possèdent deux voix, sont sûrs de maintenir leur prépondérance.

Et pourtant ces « États » jouissent de quelque popularité, parce qu'ils votent annuellement l'impôt royal², en discutent parfois le chiffre, et en assurent la répartition. Certes, depuis Colbert, ils sont devenus bien dociles. Le consentement qu'ils donnent à la levée de l'impôt est une simple formalité. Mais ils gardent une puissance financière : en abonnant les nouvelles taxes, en rachetant les offices municipaux mis en vente par le roi, ils limitent les excès de la fiscalité.

En pays d'États, l'action de l'Intendant est donc restreinte : cette maigre liberté semble fort enviable.

II. Quatre-vingts ans plus tard, l'organisation administrative se trouve profondément modifiée : C'est l'objet de l'Édit de juin 1787 qui crée, dans les Pays d'Élections, les « Assemblées provinciales ».

Ces « Assemblées » ne sont pas des « États » : elles n'ont pas le droit de discuter le chiffre de l'impôt ; elles ne peuvent pas établir, sans autorisation du Roi, les taxes additionnelles qui doivent servir à acquitter les dépenses provinciales. Leur pouvoir est étroitement limité : elles proposent, mais ne décident pas.

Par contre elles possèdent une organisation plus libérale (au moins en principe) que les anciens corps traditionnels : Le Tiers-État occupe la moitié des sièges ; les campagnes peuvent être représentées, et le vote a lieu « par tête ». De plus les intérêts des Communautés sont gérés par des Conseils municipaux élus.

Ce n'est pas encore une œuvre de décentralisation véritable ; mais c'est un effort pour établir une collaboration entre le ministre et les intéressés. L'opinion publique s'exprime officiellement ; elle éclaire par ses avis les décisions du gouvernement. Voilà le premier pas vers un régime de liberté.

1. Sauf en Languedoc.

2. Sous le nom de « don gratuit ».

A la veille de la Révolution, presque toutes les provinces¹ possèdent donc un corps administratif qui s'occupe des intérêts régionaux : Assemblée d'États ou assemblée provinciale. La vie municipale existe elle aussi. Le roi renonce à maintenir l'omnipotence de l'Intendant, et demande aux habitants d'apporter à son Conseil leurs suggestions et leurs vœux.

*
* *

Comment Louis XVI a-t-il été amené à tempérer un peu la rigueur de la centralisation ? A quel mouvement d'opinion a-t-il cédé en donnant l'Édit de juin 1787 ?

Pourquoi n'a-t-il pas voulu étendre à toute la France le système des « États provinciaux », conforme aux traditions locales — et pourquoi a-t-il choisi la forme des « Assemblées provinciales » ?

Comment l'application de la réforme de 1787 s'est-elle trouvée, dès l'abord, entravée par des résistances qui ont compromis son extension ?

1. Pas toutes. — Le régime de l'Intendance subsiste dans quelques Généralités, qui refusent l'Assemblée Provinciale dans le vain espoir d'obtenir des États.

CHAPITRE PREMIER

Les projets de réforme administrative avant 1778¹.

Au moment où la monarchie absolue venait de faire triompher son système administratif, une réaction se dessinait déjà contre cette toute-puissance des Intendants, et cette intervention constante des ministres et de leurs commis dans tous les détails de la vie administrative.

Ne valait-il pas mieux rendre aux habitants des provinces le droit d'intervenir dans la gestion des intérêts locaux?

Cette idée s'exprime d'abord au sein de la petite Cour de mécontents, qui entoure le duc de Bourgogne : la critique s'attaque aux procédés du Gouvernement.

Certes, il faudra près de quarante ans encore pour que la notion de liberté locale sorte d'un cercle restreint, et s'impose à l'opinion : Mais les écrivains politiques de la seconde moitié du XVIII^e siècle n'oublieront pas d'invoquer à l'appui de leurs théories les écrits de ces précurseurs : il faut donc marquer au moins les caractères généraux de leurs arguments et de leurs projets.

Le plan de Saint-Simon, tel qu'il ressort de ses *Projets de gouvernement résolus par M. le duc de Bourgogne, dauphin*² — et celui de Fénelon, exprimé dans ses *Plans de gouvernement concertés avec le duc de Chevreuse*³ — sont inspirés par les mêmes constatations : Le despotisme de Louis XIV est dan-

1. C'est un sujet rebattu : de Luçay, de Lavergne l'ont esquissé. Plus récemment il a été repris par L. Lachaze, mais ces études ne signalent que les chefs de file : d'Argenson, le marquis de Mirabeau; Turgot et Le Trosne, Necker; encore manquent-elles souvent de précision.

2. Rédigés en 1714 ou 1715.

3. Rédigés en novembre 1711.

gereux pour la monarchie même. — Les institutions financières sont particulièrement mauvaises. — La bureaucratie est responsable de ces défauts.

Pour y remédier, il faut établir, partout, des États provinciaux, et faire périodiquement appel aux États Généraux.

Mais, à ne considérer que le programme d'administration provinciale, les différences de détail entre les deux plans sont assez importantes :

Fénelon propose pour modèle le régime existant dans le Languedoc : Dans chaque diocèse, une assemblée ou « assiette », dont le rôle essentiel est de diriger la levée de l'impôt. Dans chaque province (il y en aurait 20), une assemblée d'États, formée par les députés des trois ordres de chaque diocèse, et chargée de « ... destiner les fonds, corriger les représentations des députés des assiettes, et mesurer les impôts sur la richesse naturelle du pays et le commerce qui y fleurit ¹ ».

Saint-Simon ne cherche pas un modèle dans les institutions qu'il a sous les yeux ; il néglige en particulier les assemblées subalternes : les « assiettes ». Ses États provinciaux seront au nombre de 12 seulement : Chaque assemblée sera formée de 36 députés — 12 de chaque ordre. — « Là se feraient la distribution générale et particulière, et se verraient les comptes du Trésorier. Là aussi se régleraient « toutes les affaires d'administration », même contentieuses, « sans qu'aucune Cour de Justice puisse y avoir la moindre part »².

Pourtant, au fond, ce sont les mêmes buts que poursuivent Saint-Simon et Fénelon, les mêmes objets qu'ils proposent à leurs États provinciaux :

La suppression des Intendants permanents est leur premier souci : De temps en temps seulement, le roi fera visiter ses provinces par des Commissaires du Conseil, simples inspecteurs.

La tyrannie des financiers et des « Fermiers du Roi » doit

1. *Plans de Gouvernement*, art II, § 3. En Languedoc, le vote par tête existait — mais la noblesse et le clergé dominaient pratiquement les délibérations.

2. *Projets de Gouvernement...* éd. Mesnard, p. 4.

cesser. Fénelon abolit la gabelle et les grosses fermes ; Saint-Simon compte sur les États pour remplacer « tout le service des Fermes, Aides et Octrois », sauf la Ferme des Postes. Les administrations provinciales seront donc « les agents de la réforme financière »¹.

En somme, l'un et l'autre rêvent d'une monarchie tempérée par l'aristocratie. Saint-Simon ne s'en cache pas : il veut rendre à la haute Noblesse une part prépondérante dans la vie du pays. Et Fénelon tout en désirant réserver à l'Évêque un rôle essentiel dans l'administration locale, ne néglige pas non plus les intérêts des nobles².

Mais ces idées ne se répandent pas. Le mémoire de Saint-Simon reste manuscrit, et ne sort pas d'un cercle restreint. Le plan de Fénelon, communiqué à quelques amis, est tout aussi ignoré du grand public.

Cà et là, pourtant, quelques écrivains vont bientôt, publiquement, lancer, contre l'institution des Intendants, des critiques analogues :

En 1727, Boulainvilliers s'applique à montrer que « les Intendances sont des magistratures très nouvelles, dont l'établissement et l'exercice renversent toute l'économie de l'ancien gouvernement de ce royaume — et qu'elles sont, par leur nature, pernicieuses au roi et à ses sujets ».

L'abbé de Saint-Pierre convient que le recrutement des agents royaux laisse à désirer. L'académie politique, qu'il veut établir, est précisément destinée à former la pépinière des hauts fonctionnaires.

En publiant l'*Esprit des Lois*, Montesquieu, enfin, fait aux États provinciaux une allusion timide : Les provinces qui en possèdent, sont dit-il, « dans un meilleur état que les autres ». Il s'étonne que le gouvernement ait toujours « dans l'esprit » de leur enlever ce privilège, source d'un bien, « dont il vaudrait bien mieux jouir »³.

1. Sée, *Rev. historique*, 1900, p. 73.

2. Il prévoit des mesures pour l'éducation des enfants nobles, et veut interdire les anoblissements.

3. Livre XIII, chap. XII.

Mais ce ne sont là que des menaces fugitives, sans ampleur et sans retentissement.

Sans doute il existe, dès 1737, un plan fort important de réforme administrative : c'est celui du marquis d'Argenson ; mais l'œuvre de ce précurseur va rester inédite jusqu'en 1764.

Pour que s'éveille vraiment le mouvement de décentralisation, il va falloir attendre l'heure où Machault d'Arnouville, en conflit avec les États provinciaux subsistants, montrera l'intention de supprimer ces derniers vestiges des libertés locales. — Alors commencera une campagne qui se poursuivra de 1750 à 1778 : elle sera surtout inspirée par un dessein pratique : le désir d'alléger les charges fiscales et d'améliorer la répartition de l'impôt, en faisant appel à la collaboration des intéressés.

SECTION I

Les projets respectueux des Privilèges traditionnels.

Jusqu'en 1764, c'est-à-dire, jusqu'à la publication des *Considérations* du marquis d'Argenson, tous les projets de réforme administrative continuent à s'inspirer du régime existant dans les Pays d'États : il s'agit uniquement d'accorder aux pays d'Élections des libertés analogues.

Sans doute, la Constitution de ces États se trouve déjà critiquée çà et là. Mais, même parmi ceux qui en signalent les inconvénients, personne ne songe encore à faire place nette, à reconstruire toute l'organisation administrative sur de nouvelles bases ; personne ne croit encore possible de négliger tous les privilèges provinciaux et toutes les traditions.

C'est ce caractère commun que présentent les premiers mémoires du marquis de Mirabeau, les théories des premiers physiocrates, et les manifestations des Cours souveraines ; d'ailleurs, sous cette apparente unité, il y a des différences profondes dans le but poursuivi : telle doctrine est franchement décentralisatrice, telle autre veut au contraire maintenir les moyens d'action du pouvoir central.

I. *Les premiers Mémoires du marquis de Mirabeau.*

L'œuvre du Marquis de Mirabeau domine tout ce mouvement d'idées : C'est lui, qui, en 1750, engage la campagne. Il est alors l'ardent défenseur des traditions provinciales, et le champion des pays d'États; par la suite il évoluera, il deviendra même l'adversaire de ces privilèges, sous l'influence des des Physiocrates — mais toujours il restera à la tête de ceux qui souhaitent une réforme administrative ¹.

Les Contemporains lui ont rendu justice ². Et lui-même, lorsque les assemblées provinciales seront en pleine activité, pourra dire : « Je les regarde comme un père » ³.

La première forme de sa pensée s'exprime dans deux brochures.

L'une paraît en 1750, sous le titre « *Mémoire concernant l'utilité des États provinciaux* ». C'est une œuvre de circonstance. Le Contrôleur général Machault luttait contre les États du Languedoc, à propos de l'établissement du Vingtième, et venait de les dissoudre ⁴ : « Voilà donc ce que souhaite tant le ministère : abattre le peu qui reste de liberté », écrivait le marquis d'Argenson dans son Journal (22 février 1750). Mirabeau voulait réagir.

« J'entendais chaque jour proscrire la forme d'administration des pays d'États comme contraire à l'autorité, à la justice dans la répartition, au bien même des finances », écrivait-il quelques mois plus tard ⁵.

Pour détruire cette prévention, il entreprend de prouver que les États provinciaux font le « bonheur des peuples », en leur épargnant les caprices de l'Intendant, les excès des corvées et les frais excessifs dans la levée de l'impôt; il ajoute que ces assemblées ne peuvent être dangereuses pour l'autorité royale, qu'elles offrent même au gouvernement des

1. Sur cette évolution, voir l'excellent ouvrage de Ripert.

2. Par exemple, *Encyclopédie Méthodique* « Administration ». Discours préliminaire, p. cXLVI.

3. Lettre du 24 mai 1788, citée par Ripert, p. 440.

4. Sur ce conflit, voir M. Marion : *Machault d'Arnouville : Étude sur l'histoire du Contrôle général des finances, de 1749 à 1754*. Paris. 1891 8°.

5. Lettre à M. de S. C. en préface au second mémoire.

facilités d'emprunt, et des commodités de perception. Le 9 juillet 1750, sa brochure commence à se répandre ¹.

Le second opuscule a été rédigé dès 1751, il a été publié sous le titre de *Mémoire sur les États provinciaux* ², puis réimprimé en 1757, dans le grand ouvrage du Marquis : *L'Ami des hommes*.

En précisant tout d'abord le point de vue qu'il avait exposé en 1750, Mirabeau établit, à chaque instant, un parallèle entre les Pays d'États et les Pays d'Élections : Il développe surtout le point de vue fiscal : seule l'assemblée d'États est capable d'assurer « l'exactitude et la justesse des répartitions dans la perception des impôts », et de transformer la Taille en une contribution *réelle*. Il indique aussi d'autres avantages : La participation aux États ramènera, chaque année, dans les provinces les notables habitants. L'action de ces administrations locales augmentera la confiance, parce que « les hommes aiment naturellement mieux traiter leurs affaires d'intérêt avec leurs égaux qu'avec leurs supérieurs ». Enfin le ministre pourra connaître « la disposition générale des esprits » : Ce sont les arguments dont se servira Necker en 1778.

Mais le marquis ne se contente plus de défendre l'institution des États : Il en demande maintenant le développement. Parmi les États existants, quels sont donc ceux qui pourraient être choisis comme type?

Il écarte la Bretagne, où les nobles forment « une cohue », — la Bourgogne, où les attributions exécutives sont concentrées entre les mains de quelques personnes, — la Provence, où l'assemblée des « Procureurs » est trop faible pour résister aux sollicitations du Commissaire du Roi et de l'Archevêque d'Aix.

1. *Journal de d'Argenson*, VI, 221.

2. L'édition n'est pas datée. Mais, dans la préface, le marquis dit ceci (*Lettre à M. de S. C.*) : « Vous savez seul que je suis l'auteur du mémoire sur l'utilité des États provinciaux, qui courut l'année passée ». Il ajoute : « Ce petit morceau m'échappa dans des circonstances absolument différentes de celles où nous sommes aujourd'hui » : Il fallait agir vite, quitte à ne donner qu'une ébauche. Dans son nouveau mémoire, Mirabeau reprend la question de plus près.

C'est donc le régime du Languedoc qu'il faut préférer : Les droits du Tiers-État y sont sauvegardés, parce que l'on vote par tête ; d'autre part, l'autorité des représentants du Roi y est nettement déterminée : Ils peuvent vérifier les rôles des Tailles, si bien que l'on ne saurait craindre aucun abus de pouvoir, de la part des États.

La seule modification qu'il y ait lieu de souhaiter est celle-ci : Aucun membre ne doit pouvoir se faire représenter par un fondé de procuration, puisque l'un des avantages de la réforme administrative doit être précisément de combattre l' « absentéisme ».

Si ce régime est appliqué dans toutes les provinces ¹, le roi, conclut Mirabeau, sera « mieux servi » et « mieux obéi » ; car « il n'y a qu'un pas de l'obéissance aveugle à la révolte ».

L'analogie de ce projet avec ceux de Fénelon et de Saint-Simon est frappante. Mirabeau, sans connaître exactement le texte des projets précédents, en avait entendu parler ; il se réclame de l'autorité du duc de Bourgogne : « Ce projet » dit-il « tout idéal qu'il paraît aujourd'hui, n'est pas nouveau : un grand prince... en avait formé le plan ; il avait pris toutes les instructions nécessaires pour le faire réussir quand la mort l'enleva au royaume ».

Comme Saint-Simon, il garde de la réforme administrative une conception toute aristocratique et traditionnelle. Pour lui, les privilèges « des différents ordres », ceux « des différentes provinces » sont des lois fondamentales : « Quelques princes », dit-il, « ont pensé que tous leurs sujets étaient égaux devant eux ; j'ai peine à croire qu'un État policé ait jamais été gouverné par un Souverain assez aveugle ou pusillanime pour cela... ». C'est donc la Noblesse qui doit prendre le premier rôle dans la vie provinciale, mais une noblesse consciente de ses devoirs, soucieuse de protéger les intérêts des habitants, et résolue à vivre au milieu d'eux.

Adversaire de l'Intendant, le Marquis donne les arguments

1. C'est-à-dire dans tous les pays d'Élections, car Mirabeau ne veut pas obliger les pays d'États à changer leur Constitution.

qui deviendront classiques : L'Intendant est « un jeune homme, qui arrive ignorant des usages et de la force réelle d'un pays, de la nature de ses biens et de son commerce »... « Si par malheur, il est injuste ou passionné, quel recours aura-t-on contre lui ? »

Pourtant Mirabeau ne demande pas expressément la suppression de ces agents royaux, mais son opinion intime n'est pas douteuse : il les déteste et il les méprise. Dans son *Testament politique* (1747), qui n'était pas destiné à la publicité, il écrivait : « Votre principale ressource contre ce qui s'appelle Intendants, vous la trouverez dans leur paresse : aussi nonchalants que ceux qui les envoient, ils se reposent de toute leur besogne sur leurs sous-ordres, qui, gonflés et déplacés par cette portion d'autorité, toute puante qu'elle est, se reposent encore sur d'autres. En général, toute cette *clique* est l'objet de l'aversion du peuple et des Notables² ».

Enfin, fidèle encore aux revendications traditionnelles, le marquis tient essentiellement à la forme du « don gratuit ». Sans doute, il sait bien que ce consentement à l'impôt est devenu une simple formalité ; mais le peuple en est satisfait. Dans le public, on appelle « les impositions reçues et ordonnées par les assemblées d'États *don gratuit*, et les autres des *pilleries* »³. Et puis, après tout, si les États faisaient quelque résistance, ce ne serait pas « un si grand mal »⁴.

Que ce plan nous semble aujourd'hui un peu chétif — tout inspiré qu'il est par le seul souci de l'utilité immédiate ; — que ce respect des privilèges provinciaux, en un moment où l'attitude des États dans l'affaire du vingtième atteignait si gravement les intérêts généraux, nous paraisse bien aveugle : cela n'est pas étonnant.

Instinctivement, en effet, se présente à l'esprit l'argumentation de Turgot, qui voudra créer une administration uniforme

1. Édition de 1750, p. 36 et 38.

2. Cité par Ripert, p. 80.

3. Édit. 1751, p. 28.

4. C'est au moins l'opinion qu'il hasarde en 1750, parce que le Languedoc est en lutte avec Machault. Il n'y revient pas dans le second Mémoire.

et cohérente, et celle des Constituants, qui s'attaqueront au particularisme.

Mais, en 1750, ces privilèges provinciaux pouvaient passer pour la seule sauvegarde contre les exigences fiscales toujours croissantes : il ne s'agit pas, dans l'esprit du Marquis, de collaborer avec le Gouvernement, mais surtout de se garantir contre ses entreprises. La réforme administrative doit avoir pour objet essentiel de briser l'arbitraire de l'Intendant, et du répartiteur.

Voilà ce qu'il faut considérer, pour saisir la portée des deux « Mémoires » et en comprendre le succès.

II. *Les théories des premiers physiocrates (1756-1758).*

La politique de Machault avait échoué : Il avait été obligé lui-même d'enfreindre, dès 1752, « le programme hautement annoncé d'une parfaite égalité de traitement entre les différentes provinces du royaume »¹. Ces concessions ne lui avaient même pas permis de garder le pouvoir, et le Gouvernement avait rétabli sans conditions les États du Languedoc¹.

Institution « vieillie, souvent gênante, toujours maudite, mais toujours épargnée », l'assemblée traditionnelle subsistait, parce que, au fond, le ministre des finances avait besoin d'elle : En temps de guerre, le crédit des Pays d'États était supérieur à celui du gouvernement².

A ce moment, les premières manifestations du groupe physiocrate vont appeler de nouveau l'attention sur la question administrative.

C'est en 1756 que Vivens publie ses *Considérations sur les divers moyens d'encourager l'agriculture*. Son œuvre est importante, parce qu'il souligne la nécessité d'établir, non pas une simple administration provinciale, mais des institutions locales.

Pour lui, la « police municipale » — c'est-à-dire l'organe chargé de la gestion des intérêts locaux — « se trouve trop

1. Voir sur ce point le livre déjà cité de M. Marion : *Machault, d'Arnouville*.

2. Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, I, 166.

faible et trop dépourvue de conseils et de lumières dans les pays d'Élections ». Il propose donc de former, « dans chaque grande Communauté », un « Conseil politique et économique, composé des principaux propriétaires, négociants et artisans ». Ce conseil serait élu ¹. Il ferait des mémoires sur les questions économiques, pour éclairer l'administration de l'Intendant ; il déléguerait un de ses membres à l'Assemblée générale de la province : celle-ci, à son tour, enverrait un député au Bureau d'Agriculture de Paris ².

Sans doute, Vivens obéit surtout à des préoccupations d'ordre économique ; mais il veut faire aussi l'éducation de l'esprit public : « Former, dans chaque ville et dans les campagnes, par la communication des idées et des connaissances — seul moyen de les perfectionner — des citoyens vertueux, éclairés, laborieux, utiles ; inspirer le goût du bien public ; faire connaître l'attrait et la douceur du patriotisme ³ ».

C'est donc un point de vue tout nouveau. Les Conseils ne seront pas à même de *résister* au pouvoir central, comme peuvent le faire parfois les États provinciaux. Ils soulageront le gouvernement, lui éviteront des erreurs, sans nuire à l'autorité de l'Intendant.

Ces mêmes préoccupations apparaissent dans la réimpression du « Mémoire » de Mirabeau. En juillet 1787, le Marquis était entré en relations avec Quesnay. Tout de suite, il avait subi son ascendant. Aussi, lorsqu'il publie la quatrième partie de l'*Ami des hommes*, il s'engage dans une voie nouvelle. Au texte de son « Mémoire » — qui est reproduit sans modification —, il ajoute une *Introduction* copieuse, qui reflète l'influence de Vivens et de Quesnay ⁴.

C'est ainsi que l'utilité des Assemblées villageoises et l'importance de leurs attributions économiques sont nettement affirmées. A chaque ordre de questions, dit le Marquis, doit corres-

1. P. 29, 30 (1^{re} partie) et p. 115 (3^e partie).

2. Il paraît, d'après Vivens, qu'en Guyenne, l'Intendant avait créé quelques Conseils de ce genre.

3. 3^e partie, p. 37.

4. Elle a 80 pages.

pondre une catégorie d'hommes compétents. Il existe un Ordre ecclésiastique, un Ordre militaire, un Ordre Judiciaire. Il doit y avoir aussi un « ordre municipal », chargé de « la police de détail, la production, l'industrie, le commerce et la finance ». Des Notables, qui assurent ces fonctions, « se tirent les députés à l'Assemblée générale du Municipal de la province » ¹.

D'ailleurs, Mirabeau est maintenant tout à fait soucieux de maintenir les droits du gouvernement ; il n'admet plus que les États de la province puissent s'opposer à l'établissement d'une taxe nouvelle : « Si le prince... demande à ses peuples un accroissement de la subvention qui constitue ses finances, personne n'est en droit de le lui refuser » ; il n'attribue aux assemblées municipales « aucune autorité qu'émanée de la pleine puissance du Souverain — aucun détail que sous la direction de ses préposés — aucune juridiction qu'en vertu de l'autorisation du gouvernement ».

Ces tendances s'affirment mieux encore, dans la *Réponse aux objections* qu'il publie la même année, pour réfuter les critiques d'une brochure intitulée « le Financier Citoyen » ².

« Les besoins de l'État », dit-il, « sont tenus pour constants aussitôt que le prince daigne les annoncer ». Les assemblées locales peuvent « représenter leurs propres besoins », mais toute discussion « serait une espèce de révolte ».

Que ces affirmations catégoriques — si différentes de ses idées primitives — lui aient été inspirées par ses amis physiocrates, c'est ce dont il n'est pas possible de douter.

Ne propose-t-il pas d'adjoindre à chaque assemblée d'États « une société d'hommes savants et laborieux » pour l'étude des ressources économiques ? Renseignée par ses correspondants locaux, cette société présenterait aux États les résultats de son travail, sans avoir aucune mission exécutive ³.

N'insiste-t-il pas aussi sur les déprédations commises par les Financiers, dans les provinces privées de la protection des

1. *Ami des Hommes*, 4^e partie, p. 91, de l'édition in-4^e.

2. Elle est insérée dans la 4^e partie de l'*Ami des Hommes*, voir surtout, p. 156 et 163.

3. *Réponse aux objections*, p. 272, 278.

États? C'est un argument qu'il développera encore dans sa « *Théorie de l'Impôt* ».

Mais la preuve décisive existe : M. Weulersee a publié les notes de Quesnay sur le manuscrit de la *Réponse aux objections* : ces indications, données dans l'intimité, nous révèlent la pensée du chef d'école ¹ :

« Les États provinciaux, qui seraient faits dans les pays d'Élections ² n'auraient d'autre institution ou d'autre Constitution que la volonté souveraine : il ne serait point question ici de *dons gratuits*, de *prérogatives* et d'*immunités*, et ce ne seraient que des Assemblées de Commissaires ³ pour l'administration de la portion de régie qui leur serait confiée ».

A son sens, il suffira d'émettre des avis ou des plaintes pour faire œuvre utile. Il faut « appuyer fort sur la nécessité de ces *représentations* », car, « si le maître était averti, il y remédierait ».

La défiance envers le gouvernement, que manifestait Mirabeau en 1750, a donc disparu. Les intentions du Pouvoir Central ne sont pas suspectes; s'il se trompe, c'est parce qu'il est mal renseigné. L'organisation municipale et provinciale doit avoir pour but de l'éclairer, sans jamais être en mesure d'opposer à l'intérêt général les prérogatives traditionnelles, sans faire figure de représentant du peuple en face des représentants du roi.

Pourtant l'organisation des États provinciaux paraît encore si forte qu'il ne saurait être question de les modifier, là où ils existent. Et même, dans les nouvelles assemblées, la division en Ordres serait maintenue.

III. *Les manifestations des cours souveraines.*

Le moment arrivait où les Cours souveraines aussi allaient intervenir dans cette campagne. Elles ne cesseront pas, dorénavant, d'y jouer un rôle essentiel.

1. Weulersee, *Manuscrits économiques de Quesnay et Mirabeau* (1911), p. 29.

2. Quesnay ne songe donc pas à réformer les États existants.

3. On peut déduire de ce mot que Quesnay désire des assemblées *nommées* par le roi : L'abbé Beaudeau lui attribue d'ailleurs cette opinion.

Pour les Parlements de province tout au moins, la question était fort importante. Laisser briser les privilèges des États, c'était risquer de voir restreindre cet esprit d'indépendance provinciale, qui faisait la force des grands corps judiciaires; obtenir, au contraire, l'établissement ou le rétablissement de ces États, c'était s'assurer la collaboration d'une assemblée puissante, où la magistrature tiendrait, bien entendu, une large place, — à condition toutefois que les formes traditionnelles fussent respectées.

Aussi verrons-nous ces Parlements rester fidèles jusqu'en 1788 au régime des Assemblées d'États, et s'associer à tout le mouvement de décentralisation.

Au contraire, le Parlement de Paris se tiendra, jusqu'en 1778, à l'écart de ce mouvement. Peut-être avait-il lieu de craindre, pour sa part, les résultats d'une réforme administrative? Dans son vaste ressort, il aurait été nécessaire de créer *plusieurs* assemblées. Pouvait-il compter sur leur docilité? — Seule la Cour des aides interviendra franchement. A plusieurs reprises, elle demandera la participation des contribuables au travail de répartition de l'impôt ¹.

C'est encore une question fiscale qui déclenche l'action des Parlements provinciaux : L'édit de février 1760 établissait, pour les besoins de la Guerre de Sept ans, un nouveau Vingtième; l'enregistrement était l'occasion d'une lutte violente, où les Parlements ne craignaient pas de faire la critique des fondements même du Gouvernement ². Ils demandaient le respect des principes traditionnels, dont la monarchie s'était écartée au xvii^e siècle.

« Rendez-nous, Sire, une administration plus conforme à vos intérêts et à nos besoins, » dit le Parlement de Grenoble, le 18 août 1760. Il est nécessaire, ajoute-t-il le 18 septembre, « de rétablir les règles primitives de l'administration dans cette province » ³.

1. Cf. à la Bib. Nationale mss. Joly 2539, Papiers d'Espagnac. Une note résume les manifestations de la Cour des Aides dans cette question de 1756 à 1778.

2. Voir Marion, *H. financière...*, I, 205 et suiv.

3. Remontrances du Parlement de Grenoble. Bibl. Nat. Lb 39841.

Dans ses Remontrances célèbres du 20 mai et du 26 juillet 1760, le Parlement de Rouen fait un long tableau de l'excès des impôts, et de l'épuisement des facultés contribuables dans son ressort : Tous les pays de France, dit-il, « ont un droit égal à la protection royale : Cependant, les uns fournissent aux besoins de l'État par une répartition qu'ils font eux-mêmes ; les autres sont la proie des traitants, et les tristes victimes de la tyrannie de leurs préposés ». Le remède est facile : « Rendez-nous, Sire, cette liberté précieuse ; rendez-nous nos États »¹.

Pour comprendre les intentions des Cours souveraines, peut-être faut-il se reporter à l'exposé systématique que donne, en 1764, un parlementaire de Bordeaux : Charles de Lavie².

Son livre est une sorte de théorie du droit public, où il néglige à dessein les détails. Il y formule cette doctrine des « Corps Intermédiaires » à laquelle Dupont de Nemours et ses amis s'attaqueront bientôt.

En laissant former des États provinciaux, et des assemblées de districts, le gouvernement trouvera son avantage : actuellement le roi et ses ministres « sont obligés de juger, d'ordonner, sur des rapports que l'intérêt ou quelque autre considération falsifient » ; grâce aux organisations régionales, ils seront « débarrassés ». Il n'y a d'ailleurs rien à craindre pour l'autorité monarchique, car l'organisation des États laisserait subsister, dit l'auteur, « ce centre où tout aboutit, d'où partent les ordres, les déterminations promptes, et la célérité de l'exécution ».

Seulement, il ne s'agit pas d'admettre dans ces assemblées toutes les catégories d'habitants. Tout citoyen « d'une condition honnête » pourra aspirer à y entrer mais « ce qu'on appelle *peuple* doit être contenu dans la sujétion ».

Ce n'est là, il est vrai, qu'une opinion personnelle. Le président de Lavie ne parle pas au nom de son corps, mais cette conception étroite du recrutement des États est bien celle que les Cours souveraines garderont jusqu'à la dernière heure.

1. Bibl. Nat. Lb 36828, page 43.

2. *Des corps politiques et de leurs gouvernements*. Tome II, p. 102-104 et 553-559.

Or l'action de ces Cours avait une importance capitale. Elles avaient entre les mains des armes sérieuses; elles défendaient en somme les intérêts de tous, en cherchant à associer les contribuables à l'assiette des impositions. Par elles, la question de la réforme administrative s'imposait à l'attention du Gouvernement.

SECTION II

L'attitude du gouvernement de Louis XV.

C'est, en effet, à la suite de conflits parlementaires que, par deux fois, en 1753 et en 1760, le gouvernement a été obligé d'étudier la question du rétablissement des États provinciaux.

Il est bien difficile d'arriver, en pareille matière, à des précisions tout à fait satisfaisantes : les témoignages qui font allusion à ces projets y sont souvent postérieurs de vingt ans. Les rapports au roi ou au Conseil, qui — sans nous montrer complètement les vrais mobiles d'action — nous permettraient de savoir au moins comment et par qui la question se trouvait posée, échappent souvent aux recherches, égarés dans quelque carton d'archives. Les indications réunies ci-dessous sont donc tout à fait provisoires.

I. Le projet de 1753 ne semble pas avoir eu grande consistance. Dès le 21 septembre 1752, le marquis d'Argenson note dans son Journal ¹ l'annonce d'une évolution bien surprenante : « M. de Machault change de principes, et, revenant de ceux que lui avaient inspirés l'ignorance et la dureté, il vise, dit-on, à mettre toutes les provinces en pays d'États ».

Le Contrôleur général, qui négociait à ce moment le rétablissement des États de Languedoc, et qui y mettait des conditions assez dures, aurait-il donc sérieusement envisagé le plan que lui prête d'Argenson? C'est invraisemblable.

Mais ce qui est possible, c'est que Machault ait songé à créer dans toutes les provinces non pas des États, dans la

1. VII, 307.

forme traditionnelle, mais des assemblées plus dociles, privées du droit de consentir à l'impôt. Ces administrations nouvelles auraient même pu lui fournir plus tard un point d'appui contre les privilèges provinciaux et les Parlements. Pure conjecture, d'ailleurs.

Pourtant, il paraît probable que, l'année suivante, Louis XV lui-même s'intéressait à la question. Soulavie ¹ prétend savoir que le roi en avait entretenu son Conseil. Le projet de rétablir les États provinciaux aurait été rejeté, parce que ces assemblées pouvaient se livrer « à des actes de résistance en matière d'impôts ». Mais Soulavie n'est pas digne de grande confiance. Dans ce cas particulier, son témoignage mérite pourtant d'être retenu : En effet, une brochure d'Augeard, fermier général, parue en 1781 ² relate le même fait : Le roi, « ému par la lecture du Mémoire du Marquis de Mirabeau, » dit l'auteur, « ouvrit son cœur au maréchal de Richelieu ». Le courtisan n'osa pas combattre ouvertement cette idée ; « il demanda du temps pour l'examiner et en rendre compte », et enterra l'affaire.

Ces seules indications ne nous permettraient pas de dater l'anecdote, si nous n'avions une autre source de renseignements. Dans un mémoire rédigé par un magistrat de Paris, et adressé au comte de Maurepas en 1781 ³, l'auteur déclare que « la première idée des assemblées provinciales » a été donnée « pendant l'exil du Parlement de 1753 ».

Il semble donc bien que Louis XV ait eu à ce moment quelque velléité de procéder à une réforme administrative ; mais les mémoires du duc de Richelieu sont trop incomplets pour pouvoir apporter confirmation ⁴.

Ce que l'on peut affirmer, au moins, c'est que l'entourage du Dauphin cherchait aussi à établir des plans de réorganisation provinciale.

1. Soulavie, *Mémoires historiques et politiques...*, IV, 121.

2. *Observations modestes d'un citoyen* (sans nom d'auteur).

3. Bib. nat. Mss. Joly de Fleury 1037. Je n'ai pas trouvé trace d'une intervention du Parlement à ce sujet en 1753, même dans les correspondances que contient la collection Joly de Fleury.

4. L'édition Boislisle ne contient rien pour la période 1748-1756.

Un des intimes du Prince, M. de Nicolai, évêque de Verdun, lui avait communiqué, en 1754, le 'manuscrit du plan de réformes de Fénelon, parvenu par legs entre les mains du marquis d'Hervilly. Un programme avait alors été dressé, et M. d'Hervilly chargé d'une enquête sur les impositions en Picardie¹.

Comment le Dauphin accueillait-il ces projets? Faut-il croire qu'il les avait pris à son compte, comme l'affirmait publiquement, trente ans plus tard, l'avocat Pascalis²? Le Dauphin était pénétré du sentiment de sa responsabilité, mais il était timide. Certainement les « pouvoirs intermédiaires » lui paraissaient souhaitables, mais à condition qu'ils fussent « subordonnés »³.

Toujours est-il que les novateurs croyaient pouvoir lui adresser leurs projets. C'est ce que semble avoir fait un intendant, M. de la Galaizière. Ses idées sont fort intéressantes⁴.

Il a remarqué que son rôle de répartiteur d'impôt accumulait sur lui tous les mécontentements, et nuisait, par suite, à sa propre autorité. Aussi a-t-il renoncé à répartir la Capitation : pour éviter les sollicitations importunes, il a laissé ce soin à quelques habitants de chaque Communauté, et s'est réservé le rôle d'arbitre.

En élargissant ce système, continue l'Intendant, le roi aurait tout intérêt à confier, dans chaque province, la répartition de tous les impôts directs, à une assemblée de contribuables. Le gouvernement nommerait les membres, sur une liste de présentation dressée par les habitants.

Ces assemblées, auxquelles « on pourrait, si l'on voulait, donner le nom d'États, pour les rendre plus agréables au peuple », n'offriraient aucun inconvénient pour l'autorité

1. Ces faits sont racontés, en 1787, dans une lettre du marquis d'Hervilly au comte d'Egmont. Voir : Matton, *Notice sur l'organisation de l'assemblée du Soissonnais*, et *l'Inventaire des archives de l'Aisne*. C 919.

2. De Ribbe, *Pascalis*... p. 85.

3. Dans le volume du P. Griffet, *Mémoires pour servir à l'histoire du Dauphin*, il n'y a aucune allusion aux États provinciaux.

4. Augeard a publié, en 1783, le mémoire de cet Intendant en affirmant qu'il l'avait présenté au Dauphin. Bib. nationale. L f. 95-20.

royale. Consultatives seulement, « elies n'auraient pas le droit... d'accorder ou de refuser les demandes qui leur seraient faites ». Jalouses les unes des autres, elles feraient le jeu du gouvernement.

Ainsi constituées, elles donneraient les plus heureux résultats : intimider les Parlements « qui auraient peur qu'on ne s'adresse à elles seules pour les nouveaux édits financiers » ; supprimer les abus des Fermes, en contractant des abonnements ; assurer en partie le service de la Dette.

Si ce texte n'a pas été rajeuni par Augeard, son éditeur ¹, il présente une importance particulière : La Galaizière donne au gouvernement une ligne de conduite qui sera celle de Brienne en 1787 : céder à l'opinion, qui désire une réforme administrative ; éviter pourtant le régime des États provinciaux, qu'on veut imposer à la monarchie ; constituer des assemblées, qui, par leur mode de recrutement et leurs attributions restreintes, donneront des garanties de docilité.

Vingt ans avant Necker, il explique et prévoit tout le parti qu'il serait possible de tirer d'une telle institution contre les Parlements.

II. Un projet analogue va se faire jour en 1760, à la suite des revendications exprimées par les Parlements de Grenoble et de Rouen.

Les partisans de la réforme administrative croient alors avoir beau jeu ². Lors de la démission du Contrôleur général Silhouette, en 1759, le marquis de Mirabeau avait un moment espéré parvenir au ministère, tant était grand le prestige que lui avait valu son grand ouvrage : *L'Ami des Hommes*. Il n'avait pas réussi ; et même, quelques mois après, il avait passé huit jours à la Bastille, pour satisfaire les Fermiers généraux, ses ennemis. Mais le nouveau Contrôleur général, Bertin, est un

1. La Galaizière, Intendant de Lorraine à partir de 1758, était devenu Intendant d'Alsace en 1787. Membre de l'assemblée des Notables, il a soutenu des idées très proches de celles qui sont exposées ici. — Voir *Archives S.-et-Oise*, série F., Papiers de Marcil-le-Guyon.

2. Voir Marion, *H. financière...*, I., 199.

membre du parti physiocratique : ses amis comptent sur lui pour réaliser quelques-uns des plans de l'École.

La sommation publiée par les Parlements de Rouen et de Grenoble remet précisément la question administrative à l'ordre du jour.

Que va donc faire le gouvernement ?

Selon une tradition, dont le baron Dupin s'est fait l'écho¹, Choiseul et M^{me} de Pompadour « auraient agréé le projet d'établir des États dans toutes les provinces ». « Ce projet », ajoute Dupin, « échoua contre le crédit de MM. Pâris-Montmartel et Pâris-Duverney ».

Mais les mémoires de Choiseul ne contiennent aucune allusion à un fait de cette nature²; de plus, dans les opuscules qu'il écrivit en 1778, à propos de la création de l'administration provinciale en Berry, le duc ne parle pas davantage d'un projet antérieur, qu'il ne manquerait certes pas de rappeler, s'il en avait été l'auteur direct³. Il est donc douteux qu'il se soit personnellement occupé de la question administrative en 1760-1763.

Par contre, l'hostilité des financiers est tout à fait vraisemblable. Il ne faut pas oublier que les premiers physiocrates présentaient les États Provinciaux comme un moyen de détruire les profits de la Ferme. Et c'est Pâris-Montmartel qui avait obtenu, en 1760, l'arrestation du marquis de Mirabeau.

Sans apporter de solution décisive, un document anonyme, que j'ai pu retrouver aux Archives nationales, donne quelques indications intéressantes sur les circonstances de ce projet.

Ce mémoire a été évidemment copié par un scribe. Il a l'allure d'un rapport au roi. Il n'est pas daté; mais quelques expressions caractéristiques permettent d'affirmer qu'il a été rédigé en 1760⁴.

1. *Histoire de l'administration locale*, 1829. p. 263 note 1.

2. Ed. Calmettes. La lettre XXI seule est relative à la période 1760-1764.

3. Voir infra. Ch. II, sect. 2.

4. Arch. Nat. O¹.352. Les expressions en question sont celles-ci : 1° Allusion à « une guerre juste et indispensable, mais qui ne peut être terminée trop tôt ». 2° Allusion aux nouveautés que l'on a voulu instaurer « depuis 1750 », « depuis 10 ans ».

L'auteur constate qu'il y a « un projet de l'établissement des Pays d'États » ; sans doute, le Conseil n'en est pas encore saisi ; il faut éviter surtout de le lui soumettre, et cela pour deux raisons :

D'abord, ce sont les Parlements provinciaux « qui ont mis cette idée en avant » : ils ont pour but d'entretenir leur popularité, de détruire « la partie de l'autorité du roi qui s'exerce par le ministère des Intendants », et même de lancer l'idée des États généraux. Or, si ces Parlements avaient « le moindre prétexte de croire que l'on s'occuperait de cette vue comme possible », ils n'hésiteraient pas à « en faire dépendre les enregistrements qu'on aurait à leur demander ».

Et d'ailleurs, si le « Comité » était saisi de cette affaire, « on ne peut se cacher qu'elle y serait adoptée », parce qu'il compte parmi ses membres des « cœurs militaires... qui envisagent les hommes tels qu'ils devraient être, et non pas tels qu'ils sont¹ ».

Quelque idée que l'on ait sur ce projet, il faut donc l'examiner dans le plus grand secret.

Il n'est pas douteux que le Gouvernement doive empêcher l'extension des États provinciaux, menaçants pour la monarchie. L'histoire ne prouve-t-elle pas que la puissance monarchique, après avoir favorisé dans les premiers temps les assemblées des Communes et des États pour soumettre les Grands Seigneurs, a cru nécessaire de détruire peu à peu ces mêmes assemblées, qui commençaient à lui imposer leur joug² ?

Mais peut-être le roi pourrait-il admettre le principe d'une réforme plus limitée. L'idée a été lancée d'étendre à tout le royaume « l'administration municipale telle qu'elle est établie, par exemple, dans la Flandre Maritime³ ». Ce projet-là ne présente pas les mêmes dangers que le précédent.

1. Ces « Cœurs militaires » d'après l'Almanach Royal de 1760, étaient Soubise, St Florentin, d'Estrée, tous trois membres du Conseil.

2. L'auteur ne détaille pas davantage ses arguments : Il annonce qu'il a rédigé un Mémoire spécial sur ce point. Je n'ai pu le retrouver.

3. Sur ce point, voir de St Léger, *L'administration de la Flandre Maritime...*, p. 86 et suiv. Le régime était ainsi conçu : Pour chaque ville ou

Faut-il faire cette concession? L'auteur du rapport ne le croit pas. Il serait difficile, à son avis, d'exécuter un tel programme, parce que les Parlements tenteraient d'obliger le roi à étendre la réforme. Le public, alléché par l'annonce d'une réorganisation administrative, attendrait naturellement des États provinciaux. Or on lui apporterait tout autre chose : ce serait une déception.

C'est à cette conclusion que le gouvernement s'arrête en effet, sans qu'il soit possible de connaître les circonstances exactes de cette décision. Mais le résultat ne tarde pas à s'affirmer. Les prétentions des Parlements sont repoussées.

A la fin de juillet 1760, arrive à Versailles une députation du Parlement de Rouen ; elle est reçue par le roi, le 30 en présence du Dauphin et de Choiseul. Les remontrances votées le 20 mai et le 26 juillet sont lues : « Elles contiennent », dit le Roi, « beaucoup de choses qui ne devaient pas y être ; attendez mes ordres »¹.

Le lendemain, le Contrôleur général Bertin reçoit la délégation ; il parle de la question administrative et ne laisse aucun espoir aux magistrats : si le roi consentait jamais à rétablir des États, encore faudrait-il en déterminer la forme. Celle du Languedoc, où dominent pratiquement les évêques ; celle de Bretagne, « où la Noblesse dispose de tout », ne plairaient certes pas aux Normands. Voilà donc une étude à faire : or les nécessités fiscales sont urgentes. D'ailleurs le Parlement a-t-il bien réfléchi à toutes les conséquences de son vœu ? En face des États, « son autorité se trouverait... considérablement diminuée ».

Pour le moment, la question est close : le roi ne veut pas céder à des remontrances. Le 9 août, à 4 voix de majorité, le

village ; un corps municipal, désigné par le Seigneur, par l'Intendant, et complété par cooptation. Les pouvoirs étaient assez étendus. Pour l'ensemble de la province : une assemblée formée de députés des municipalités, à l'exclusion de tout représentant de la Noblesse et du Clergé. Elle pouvait créer des impôts pour les besoins locaux, sans arrêt du Conseil. Mais l'Intendant gardait de grands pouvoirs.

1. Le Verdier, *Correspondance de Miromesnil, président du Parlement de Rouen*. Relation du Voyage à Versailles. Tome I, p. 173 et suiv.

Parlement vote l'enregistrement de l'édit de février 1760¹, sans insister davantage.

III. Si le gouvernement refuse de créer des États, pourquoi ne songerait-il pas à adopter une solution anodine ? Pourquoi ne créerait-il pas des assemblées *consultatives*, destinées uniquement à réunir les éléments d'une enquête économique ² ? Il s'agirait en somme de mettre en pratique quelques-unes des idées de la Galaizière, de Vivens et de Quesnay.

Pendant les trois années que Bertin passe au ministère, plusieurs plans de ce genre lui sont envoyés : il ne s'agit pas seulement de ce mémoire — œuvre d'un simple particulier — qui propose le rétablissement des États provinciaux d'Alsace³. Ce sont les agents même du gouvernement qui le poussent à prendre une initiative.

De Normandie, l'Intendant Fontette envoie au ministre un plan de répartition de la Taille, selon lequel des assemblées élues — mais purement consultatives — seraient chargées de faire un cadastre,... et de diminuer l'autorité de la Cour des aides; peut-être l'idée première de ce système appartenait-elle au Marquis de Balleroy, ami de d'Argenson⁴.

De Franche-Comté le comte de Lubersac, chargé d'une simple inspection des haras, ramène un vaste plan de « politique économique » qu'il remet, en 1763, aux bureaux du Contrôle général⁵. — Pour connaître les ressources d'une région, il ne faut pas, selon lui, compter sur l'Intendant, formé « seulement dans les matières contentieuses et dans quelques discussions du commerce. Mieux vaudrait établir un « Conseil pro-

1. Qui établit le second vingtième. Cf. ci-dessus page 19.

2. Très différentes, par conséquent, des assemblées Flamandes auxquelles il est fait allusion ci-dessus.

3. Publié sous le titre « Les pieux désirs d'un Alsacien » dans *Jahrbuch der Gesellschaft für Lothringische Geschichte*, t. 22 (1910).

4. Sur cette indication, voir Mourlot, *La fin de l'ancien Régime dans la généralité de Caen*, p. 28.

5. Le travail de Lubersac est aux Archives nationales. H. 1588²⁴ sous le titre : « Plan d'administration provinciale en Franche-Comté 1760 ».

En 1787, l'abbé de Lubersac, frère de l'auteur, a donné une édition de ce mémoire (Bib. nat. 4° R 7888), mais il en a remanié le texte pour le mettre d'accord avec les idées nouvelles ! v. infra, chap. IV. sect. I, par. 3.

vincial », composé en partie de membres de droit (magistrats, évêques, fonctionnaires), en partie de nobles et d'officiers municipaux, nommés par le roi, ou par les premiers membres.

Le rôle de ce Conseil serait celui-ci : faire une enquête sur les aptitudes du pays et sur les exigences fiscales ; dresser des statistiques, et en présenter périodiquement les résultats à l'intendant — de la sorte, les agents royaux auraient un programme à suivre, et subiraient un contrôle.

Aucun de ces projets ne semble avoir été étudié par le ministre. Pour le moment le gouvernement s'apprête à donner à donner à l'opinion publique des satisfactions plus modestes encore.

Par ses édits de 1764 et 1765, le roi va rétablir d'abord l'élection des officiers municipaux¹ ; et va poser le principe de l'uniformité du système municipal urbain. En créant, à côté des Officiers municipaux, une assemblée de Notables, formée par les représentants des corps de métier, ou par ceux des quartiers, il va donner quelque satisfaction à la bourgeoisie : il est vrai qu'il diminue, par là même, le rôle de l'Assemblée générale des habitants.

En même temps, — avec beaucoup de précaution, — le Gouvernement fait une tentative pour former une administration provinciale. Le 6 mai 1766, des Lettres Patentes établissent un corps administratif dans le comté de Boulonnais². Ce corps devra comprendre 8 administrateurs, chargés de régler les affaires courantes, avec l'aide d'un receveur et d'un greffier — et douze conseillers (quatre de chaque Ordre), réunis en sessions trimestrielles pour prendre les décisions plus importantes.

Les uns et les autres seront désignés par une petite assemblée électorale, où siégeront huit députés du Clergé et de la Noblesse, cinq députés des villes, élus par les Notables, et six députés des villages, élus par les syndics. Une fois le système mis en activité, il faudra avoir siégé à l'assemblée électorale, pour pouvoir devenir Administrateur, ou Conseiller.

Les administrateurs surveilleront le recouvrement de l'im-

1. Sauf pour le maire.

2. On trouve un exemplaire de cet édit dans ADI 14 (Arch. nat.).

pôt, et fixeront le programme des travaux publics ; mais leurs projets seront soumis à l'approbation du roi. Pour les dépenses urgentes, ils auront à leur disposition une somme de 2000 livres par an.

Réforme timide, dont l'Intendant ne pouvait guère s'effrayer ! Recrutement étroit, et attributions modestes ! N'était-ce pas, pourtant, l'annonce d'une évolution ?

Si le gouvernement ne se décide pas à prendre parti plus nettement, s'il n'essaie pas de généraliser le système du Boulonnais, c'est parce qu'il ne se sent pas capable d'imposer cette réforme aux financiers dont elle lèserait les intérêts.

Dans son rapport de 1768 ¹, le contrôleur général Laverdy constate l'état de l'opinion : elle désire « le retranchement des profits des gens de finance » — elle souhaite « une assiette d'imposition qui fasse disparaître les frais de perception ». Le public a certainement raison ; mais, « tant que l'État subsistera tous les jours par le crédit et par l'argent de ces mêmes financiers », la réforme, dont la haute finance ne veut pas, est impossible : « Tout manquerait le lendemain ».

Le Gouvernement de Louis XV, qui ne veut pas accepter le développement des États provinciaux, parce qu'ils possèdent des attributions trop étendues et des moyens d'entraver l'action du pouvoir royal, n'est pas systématiquement hostile à la création d'assemblées consultatives, placées à côté de l'Intendant : à la notion traditionnelle des « États », commence donc à s'opposer la forme des « Assemblées Provinciales ».

SECTION III

Les projets nouveaux : Le système des « municipalités ».

Tandis que le gouvernement hésite et tempore, un nouveau courant d'opinion se manifeste, qui va reprendre sur des bases tout à fait originales les projets de réforme administrative.

1. *Arch. nat.* K 885.

Aux yeux de ces vrais novateurs, le régime des États est mauvais, parce qu'il contribue à maintenir des sentiments particularistes, et des privilèges locaux inconciliables avec l'intérêt général, et parce qu'il repose sur la division en « Ordres », étrangère aux réalités économiques. Mal conçus, ils sont d'ailleurs inutiles : les « contrepoids », les « corps Intermédiaires » que vantent les cours souveraines n'ont pas de raison d'être.

Il faut opposer à ces institutions vieilles une forme administrative plus logique, débarrassée de toutes les traditions aristocratiques : l'assemblée régionale servira le pouvoir royal, dont elle sera le collaborateur ; en diminuant les charges et les devoirs du gouvernement central, elle ne touchera pas à ses droits essentiels.

La réforme sera d'abord restreinte ; mais elle finira par s'imposer aux pays d'États eux-mêmes. Ainsi l'uniformité sera réalisée enfin.

Telles sont les idées maîtresses des *Considérations* de d'Argenson, — celles des *Ephémérides économiques*, le journal des physiocrates, — celles enfin de Turgot.

I. Le Marquis d'Argenson.

L'ouvrage de d'Argenson paraît en 1764. Il avait été rédigé en 1737, sous le titre : *Jusques où la démocratie peut être admise dans un gouvernement monarchique*. L'auteur, après avoir soumis son manuscrit à l'abbé de Saint-Pierre, reçu ses observations, et profité de ses avis¹, avait fait distribuer quelques copies. Voltaire en avait reçu, ainsi que le fermier général Dupin. Rousseau avait eu connaissance de l'ouvrage². Mais comme le Club de l'Entresol avait dû suspendre ses réunions, sur l'ordre du gouvernement, d'Argenson n'avait pas pu faire imprimer son œuvre, qui ne fut publiée qu'après sa mort.

Outre l'édition de 1764, il existe de cet ouvrage une édition

1. Les observations de l'abbé sont à l'Arsenal en tête du mss. 2337, elles sont datées du 8 avril 1738.

2. La Bibliothèque de l'Arsenal possède quelques-unes de ces copies : (mss 2334-2337). Leur date n'est pas douteuse. Cf. lettres de Voltaire 8 mai, 21 juin et 18 juillet 1739, et Rousseau, *Contrat social*, l. IV, ch. VIII et l. III, ch. III (notes).

datée de 1784 : Le texte de 1764 et celui de 1784 sont si dissemblables qu'ils ne peuvent pas être considérés de prime abord comme exprimant tous deux la pensée de d'Argenson¹.

L'édition de 1764 a été faite à Amsterdam, d'après une des copies qui circulaient. Les *Mémoires Secrets* (11 avril 1765) ajoutent que les rigueurs de la Censure avaient obligé l'éditeur à mettre beaucoup de cartons, et que l'ouvrage n'était pas conforme au manuscrit original. La famille du marquis d'Argenson semble donc avoir été tout à fait étrangère à cette publication².

L'édition de 1784 a été donnée par le fils de l'auteur, le marquis de Paulmy. Dans son avertissement, Paulmy déclare que l'édition précédente est mauvaise, « fourmille » de fautes grossières, et que le texte nouveau a été corrigé d'après les manuscrits de son père.

Quelle édition doit-on préférer?

Il est certain — tout d'abord — que le texte de 1764 est bon. En le comparant mot à mot aux exemplaires que faisait distribuer d'Argenson³, on ne constate — au moins en ce qui concerne le plan d'administration — que des différences insignifiantes : fautes de copie, ou omissions de détails. D'ailleurs, il existe aux Archives des Affaires étrangères, un manuscrit intitulé *Œuvres mêlées du marquis d'Argenson*, qui contient le texte des *Considérations*, et qui a été rédigé en partie de la main même de l'auteur⁴. Or l'édition de 1764 suit constamment ce document des Affaires étrangères : Dans le plan d'administration, un seul article, tout à fait secondaire, se trouve omis.

Faut-il conclure que l'édition de 1784 n'a aucune valeur, et

1. Le plan d'administration surtout est tout à fait différent.

2. Cf. J. B. Belin, *Le mouvement philosophique...*, p. 181, et Henri Martin, *Histoire de la Bibliothèque de l'Arsenal*, chap. II, p. 46 et 73.

3. Exemplaires conservés à l'Arsenal.

4. Ce manuscrit était considéré par M. Brette comme une copie (Voir sa notice bibliographique en tête du volume *La France au 18^e s. d'après le Journal du marquis d'Argenson*). M. Zévort, le premier, a cru reconnaître dans ce manuscrit l'écriture de d'Argenson. En effet, le doute ne semble pas permis. Quelques pages, il est vrai, sont de la main d'un scribe; mais, même dans ces passages, les titres placés en marge sont de la main du Marquis.

qu'elle est l'œuvre propre du marquis de Paulmy? Il y a des raisons sérieuses pour admettre que le marquis d'Argenson avait modifié son premier manuscrit et rédigé un nouveau texte en 1752¹. C'est sur ce texte (disparu en 1871 dans l'incendie du Louvre) que Paulmy aurait basé son édition, sans se priver de l'arranger quelque peu : mais il n'est pas possible de préciser la portée de ces modifications.

Sans prolonger cette discussion, il suffit de constater ceci : Seule, l'édition de 1764 a exercé une influence importante dans le mouvement de réforme administrative. Or, elle est certainement conforme à la pensée primitive du marquis d'Argenson. Il faut donc s'en tenir à ce texte-là.

Vieilles de près de trente ans, les idées du marquis d'Argenson n'avaient rien perdu de leur intérêt et de leur originalité. Leur publication apportait dans la discussion un point de vue nouveau, sur la conduite à suivre vis-à-vis des pouvoirs traditionnels : Noblesse, Cours souveraines, États provinciaux.

« Le grand défaut du gouvernement monarchique et absolu », constate d'Argenson, « c'est qu'il veut tout gouverner par des agents directs et royaux ». Il ne devrait s'occuper que de résoudre les « principales difficultés », en laissant aux « officiers du peuple » la gestion des intérêts locaux.

C'est la critique classique. Mais d'Argenson insiste sur deux idées importantes : D'abord — et avant tout — la décentralisation est la condition de tout progrès économique. Les Communautés doivent être « libres d'agir, de projeter, de construire », sans avoir besoin d'un Arrêt du Conseil pour réparer un mauvais pas, ou boucher un trou ».

De plus, la réforme administrative développera la confiance, créera un lien moral entre le roi et le peuple : Or « comment un seul homme en gouverne-t-il 20 millions d'autres? C'est par l'opinion : elle vient de l'expérience, du sentiment, de la

1. Sur ce point, voir les arguments donnés par Ogle : *The marquis d'Argenson*. RATHERY avait vu, en effet, au Louvre, un ms. de 1752, avec de nombreuses variantes et corrections de la main de d'Argenson.

raison et surtout de l'usage : voilà les seules forces de la puissance publique ».

Pour atteindre ce double but, il faut établir des assemblées petites et nombreuses : quelques grandes assemblées d'États ne rempliraient pas le rôle attendu. Il y aura donc, dans chaque « ville, bourg ou village », un corps d'officiers municipaux — 5 au moins — désignés pour un an ; en outre, un « Conseiller Pensionnaire », perpétuel, y siégera, mais sans voix délibérative (art. 23-24).

Les attributions seront en principe celles d'une assemblée d'États provinciaux : les officiers municipaux sauront, une fois pour toutes, quelle somme la Communauté doit fournir pour l'impôt, qui sera versé sous forme de « don gratuit » ; responsables de la perception, ils auront le choix des méthodes d'imposition¹ ; ils lèveront et administreront les fonds des Travaux publics ;

Le plus possible, on évitera le recours au Conseil : la décision souveraine appartiendra, selon les cas, aux Officiers municipaux, ou à l'Intendant.

Mais, — et c'est un point que d'Argenson précise à plusieurs reprises, — le gouvernement garde des moyens de contrôle très sérieux, par ses agents directs.

L'Intendant aura une mission de surveillance : c'est lui qui désignera les officiers municipaux, après avoir pris connaissance d'une liste de proposition, dressée par les habitants, à titre de simple renseignement (art. 37). Il aura le droit de les destituer « à chaque faute et sans figure de procès ». Enfin il disposera, quand il le voudra, « de tout le pouvoir du magistrat municipal » (art. 31).

C'est encore à lui qu'incombera le soin de surveiller les rapports noués entre les corps administratifs voisins : Si les représentants de plusieurs villages désirent se réunir, pour traiter quelque affaire commune, il les y autorisera, en ayant soin que leurs délibérations soient « fixes et circonscrites » (art. 26).

1. Cette liberté est seulement *provisoire*. Le gouvernement choisira ensuite la méthode la plus pratique, et l'imposera uniformément (art. 14-15).

C'est lui, enfin, qui étudiera l'état d'esprit des Communautés, et ne manquera pas d'exploiter leurs divergences, car « ces jalousies réciproques » sont la meilleure sauvegarde de l'autorité royale.

Tout ce luxe de précautions étonne, lorsqu'on vient de voir avec quelle facilité d'Argenson élargissait les attributions des corps administratifs : pouvoir de discussion étendu ; mais tutelle rigoureuse de l'Intendant — telle est la caractéristique de son plan. Il ne *décentralise* pas ; il *déconcentre*.

Voici maintenant l'essentiel : quel sera le rôle de ces Municipalités en face des grands pouvoirs traditionnels ? Ici d'Argenson trace toute une politique : c'est un précurseur.

La monarchie, dit-il d'abord, a coutume de s'appuyer sur la noblesse : « On assure qu'elle soutient la couronne... ; elle l'ébranlerait plutôt ». Aussi la distinction en « Ordres » n'a-t-elle aucune place dans son système. La « destruction de la noblesse » est même un des buts qu'il se propose : OEuvre bien difficile ! On ne peut guère espérer « une égalité absolue et platonicienne ». Encore faut-il commencer l'effort, et supprimer au moins « la noblesse qui se donne par finance¹ ».

Naturellement, on peut s'attendre à des résistances. Les officiers municipaux auront à les subir. Ils en triompheront avec l'appui de l'Intendant, et même de la force armée (art. 40).

Le gouvernement a eu tort, aussi, de laisser grandir le pouvoir des Cours souveraines : ce pouvoir est nuisible, parce que les magistrats se considèrent comme « les chefs d'une nouvelle aristocratie ». Un article du plan règle d'un seul coup la question. Les Parlements recevront les attributions judiciaires et contentieuses, que possédait jusque-là l'Intendant, mais « par compensation », ils abandonneront « tout ce qui regarde l'administration de la police et de la finance ».

Enfin la royauté a toujours composé avec les privilèges provinciaux. Faut-il conserver, là où elle existe, l'institution des États ?

1. Cf. p. 308 et 310, 311. — Voir aussi sa définition de la « démocratie », p. 7 : « C'est le gouvernement populaire où tout le peuple a part également sans distinction de nobles et de roturiers ».

En principe, ces vastes ressorts soumis à une seule assemblée puissante paraissent dangereux à l'auteur; une simple conférence tenue entre représentants de municipalités voisines excite sa méfiance ! Aussi l'article 54, dont les termes sont d'ailleurs un peu ambigus, laisse-t-il prévoir la suppression des assemblées des trois Ordres dans les pays d'États. Pourtant, provisoirement « on ne travaillera que sur les pays d'Élections, où le besoin de réformation est plus sensible ». Mais un jour viendra où les pays d'États eux-mêmes demanderont à recevoir un système administratif conforme au programme de d'Argenson, « pour entrer dans une uniformité avantageuse avec le reste du royaume ».

Tel est ce plan qui, tout en admettant la participation des intéressés à la gestion des intérêts locaux, vise nettement à consolider l'autorité monarchique.

D'ailleurs, les idées de l'auteur se sont certainement modifiées après 1737. D'Argenson avait exposé son système de municipalités au Contrôleur général, et n'avait eu aucun succès; aussi en était-il venu à considérer, au moins provisoirement, le maintien des États provinciaux existants comme une garantie nécessaire. Telle est l'opinion exprimée dans son *Journal* en février 1750². Le plan revu et corrigé, qu'il établit en 1752, comporte, semble-t-il, non plus seulement des assemblées municipales, mais aussi des assemblées de district et des assemblées provinciales, toutes élues³.

Mais les idées qui se répandent en 1764, et qui exercent une influence, ce sont celles que d'Argenson avait émises dans son premier manuscrit.

II. *Les Éphémérides.*

En étudiant les premières manifestations du groupe physiocratique, j'ai déjà eu l'occasion de montrer combien Quesnay tenait à sauvegarder l'autorité royale, et à supprimer le « don

1. Anecdote rapportée par M. René d'Argenson, dans sa notice, en préface à l'édition des *Mémoires* du marquis d'Argenson, 1825, t. I, p. 97 et suiv. Il faudrait placer cette anecdote en 1746.

2. Voir plus haut, p. 11.

3. Je dis « semble-t-il », parce qu'il n'est pas possible de déterminer la part qui appartient à Faulmy dans l'édition de 1784.

gratuit ». Mais ses amis et lui n'avaient pas encore osé condamner nettement le système de privilèges provinciaux, représentés par les États, et prônés par les Cours souveraines.

Lorsque la doctrine se développe, entre 1764 et 1770, ces privilèges sont enfin attaqués. C'est encore le marquis de Mirabeau qui se charge d'exprimer les idées des physiocrates à ce sujet : Il est bien loin maintenant de son « Mémoire » de 1750.

En 1767 et 1768, les « Éphémérides » — le journal mensuel des Économistes — publient sous le titre, « *Lettres de M. B. à M...* » un nouvel ouvrage de l'Ami des Hommes¹.

Physiocrate, le marquis admet la nécessité d'un pouvoir, monarchique très fort : Les pouvoirs politiques rivaux, « appelés au partage de l'autorité dans certains cas », n'ont pas de raison d'être : De tous les droits essentiels de la Souveraineté — législation, guerre, impôt — il n'y en a pas un seul « dont le partage ou les restrictions soient nécessaires ni possibles ».

Il n'y a pas à craindre, en effet, que le Prince abuse de son pouvoir : Il se borne à traduire les lois de « l'Ordre naturel », « par des déductions exactes ou de simples commentaires ». Il est intéressé tout le premier à protéger la propriété, car une législation arbitraire gênerait les producteurs, et diminuerait par là-même les revenus de l'État. La garantie est donc « automatique »².

Les privilèges locaux, la discussion du taux de l'impôt, l'existence même des États provinciaux ne peuvent guère se concilier avec un tel système. En effet le marquis de Mirabeau critique la composition de ces assemblées, « souvent abusive », — leur effort pour « cacher au Souverain la quotité des revenus du pays », — leur prétention de « pactiser sur... la contribu-

1. Voir surtout la Lettre du 24 nov. 1767, publiée dans le numéro de juin 1768. *Éphémérides*, 1768, t. VI, p. 67-77.

Réunies en volume par des imprimeurs hollandais dès 1770. (*Éphémérides*, 1770. I, 79), les « Lettres » ont été publiées à Paris, en 1775, sous le titre *Lettres sur la Législation*, 2 vol. in-8.

2. Sur la doctrine politique du groupe je ne puis que renvoyer aux ouvrages de MM. Weulersee Lorion, et Chéinisse. Voir la Bibliographie.

tion ». Plus audacieux, Dupont de Nemours et Mercier de la Rivière demanderont même, comme d'Argenson, la suppression des droits politiques des Cours souveraines.

Mais le gouvernement a pourtant intérêt à demander aux habitants des conseils ou des avis, sans rien abandonner de son autorité, — car « il ne saurait voir, ni pourvoir à tout lui-même ».

D'abord, il y des « nécessités physiques » que le Souverain ne peut pas connaître; pour éviter des erreurs, il doit s'appuyer sur ceux qui ont intérêt au bon fonctionnement de la machine. De tous les détails épineux, la levée de l'impôt est le plus difficile : voilà une « fonction fâcheuse » que le gouvernement sera bien de laisser aux intéressés eux-mêmes. L'amélioration des routes et débouchés en est une autre, comme aussi la connaissance exacte du « produit réel de chaque canton ».

Et puis, il faut encore faire l'éducation de l'opinion publique : formée par la liberté de la presse et par l'instruction, elle constituera une force sur laquelle le ministre pourra s'appuyer; mais il faut pour cela qu'elle s'exprime régulièrement dans des assemblées locales.

Quels sont donc les hommes intéressés à la bonne vie économique du pays?

Ce sont uniquement les propriétaires *fonciers*, car, même dans le système fiscal en vigueur, tous les impôts retombent finalement sur la terre : voilà l'article fondamental de la doctrine physiocratique¹. Fidèle adepte, Mirabeau pousse cette idée à l'extrême : il ne s'occupe que des propriétaires *ruraux* : Dans les villes, dit-il, l'autorité des citoyens ne saurait être trop limitée : leur concéder quelque droit, c'est risquer de donner la prédominance aux artisans, et courir « à la Jacquerie ».

Voilà donc les propriétaires ruraux seuls appelés à collaborer avec le gouvernement. La distinction en ordres doit disparaître. Après d'Argenson, Quesnay l'avait déjà déclaré². Mais il est amusant de voir avec quelle fougue l'Ami des hommes

1. Voir l'exposé magistral de M. Weulersee.

2. Quesnay, *Physiocratie*, éd. Dupont, p. 405. Maxime I.

renie ses anciennes vues aristocratiques ¹ : Le Clergé « n'est pas un Ordre » : Il comprend deux ou trois catégories distinctes. La noblesse est « cousue de prétentions et de définitions ». Le Tiers, c'est tout le reste du pays — étrange amalgame : or « ce reste est tout *de fait*, et rien *de droit* ». Quel regret pourrait-on manifester, si « soufflant sur toutes ces barrières, considérées comme contrepoids dans l'État, l'on venait à faire table rase pour ne reconnaître d'autre constitution que la *propriété*, l'inattaquable et sacrée propriété ! »

C'est le principe capital, dont — vingt ans plus tard — le projet présenté par Calonne aux Notables voudra faire une réalité.

Le marquis de Mirabeau est devenu un théoricien du droit public. Ce sont des règles générales qu'il établit, il ne vise pas à donner un plan complet. Les pouvoirs de l'Intendant subsisteront-ils ? Les « Municipalités », dont il parle, seront-elles organisées dans le cadre de la Communauté, ou dans un cadre plus vaste ? Les propriétaires-administrateurs seront-ils élus, et par qui ? Autant de questions qu'il néglige.

Pourtant, il est permis de croire qu'il ne désire pas une « déconcentration » aussi large que d'Argenson, car il ne limite pas expressément les interventions du Conseil du roi, et ne donne pas à ses Municipalités le pouvoir d'exécuter leurs décisions sans approbation préalable du gouvernement.

III. — *Turgot et Dupont de Nemours* ².

Le canevas donné par les Éphémérides était assez large pour permettre des interprétations variées. Celle de Faiguet de Villeneuve ³ ne mérite pas de nous arrêter. Mais l'œuvre essentielle est celle de Turgot et de son collaborateur Dupont de Nemours.

1. *Lettres sur la Législation*, tome I, p. 202.

2. Le sujet a été traité à plusieurs reprises. Lire en particulier : Paul Martin, *Les idées de Turgot en matière de décentralisation administrative*. Paris, 1917-in-8 — l'article, incomplet d'ailleurs, de Ad. Wahl : *Zur Geschichte von Turgots Municipalitätenplan* dans *Jahrbuch des deutschen Reiches*, 1903, p. 866 — et les *Notes* de Tocqueville — *Œuvres complètes*, VIII, 159.

3. *Mémoire politique*, 1770.

Il serait bien inutile d'analyser tout au long le fameux *Mémoire sur les municipalités* rédigé par Dupont pour Turgot en 1775 : des études nombreuses y ont déjà été consacrées.

Pour donner à chacun la conscience de ses devoirs envers l'État, et de ses obligations envers la collectivité, il faut rendre sensible aux habitants le lien qui les unit à leur village ; aux provinces, celui qui les unit à l'État ¹.

Le moyen, c'est la création d'une hiérarchie d'assemblées : municipalités de paroisse, chargées de répartir l'impôt, d'améliorer les voies de Communication, de diriger « la police des pauvres » ; — municipalités d'Élections, qui, outre la répartition de l'impôt entre les paroisses, étudieront les demandes des assemblées villageoises ; — municipalités de provinces, qui examineront ces demandes et prendront les décisions.

Chaque assemblée se recrute parmi les membres des assemblées inférieures. La municipalité de village est élue. Enfin, au sommet de l'édifice, les délégués des Municipalités provinciales viennent chaque année former auprès du Roi une « Grande Municipalité ». Entre les députés, à tous les degrés, il n'y a plus de distinction en Ordres.

L'application progressive du plan amènerait la disparition de toutes « les exemptions en matière d'argent » ; elle offrirait tous les avantages des États provinciaux, sans connaître « ni les intrigues, ni l'esprit de corps, ni les animosités et les préjugés d'ordre à ordre » dont ils sont coutumiers. Bientôt même, en comparant l'œuvre des Municipalités et celle des États, l'opinion préférerait la nouvelle forme.

Suppression des distinctions traditionnelles, et par conséquent des privilèges pécuniaires ? — Ce sont là des idées em-

1. Il faut lire le texte du *Mémoire*, dans Knies, *Correspondance de Dupont et du Margrave de Bade*. Il l'a publié d'après l'exemplaire manuscrit envoyé par Dupont au Margrave en 1779.

Le texte qui a été imprimé et publié en 1787 a été établi d'après une des copies manuscrites qui circulaient : Il n'est pas identique à la publication de Knies. Outre de petites différences, qui peuvent s'expliquer par des erreurs de copie, le texte de 1787 ajoute quelques membres de phrases. Voir à ce sujet : l'Introduction rédigée par Knies à son édition du « *Mémoire* », p. 238-242, et l'article de Glagau dans *Historische Zeitschrift*, 1903, tome 37, p. 473.

pruntées au marquis de Mirabeau. Souci de former l'esprit public? c'était déjà la préoccupation de Vivens.

L'originalité du plan, c'est donc seulement la création de cette hiérarchie d'assemblées, sur laquelle la Municipalité Nationale vient prendre appui ¹.

C'était une transformation profonde ; mais Dupont et Turgot se montraient, par ailleurs, soucieux de maintenir un pouvoir central bien armé. Leurs assemblées ne devaient être que consultatives, elles ne devaient avoir aucun pouvoir exécutif ; la session terminée, elles devaient disparaître complètement, jusqu'à la réunion suivante : aucune commission permanente n'était prévue.

Par conséquent, l'Intendant devait nécessairement subsister, bien que le « Mémoire » n'y fit aucune allusion.

Tout ce programme est nettement physiocratique ².

Sans la Guerre des Farines, Turgot aurait été en mesure de passer à l'application dès le mois d'octobre 1775. Aurait-il donc réalisé la réforme administrative en suivant *tous* les principes du marquis de Mirabeau, et *toutes* les suggestions de Dupont? Certainement non. L'accord entre le ministre et son collaborateur n'était pas absolu. Si leur manière de voir était identique sur les points essentiels énumérés ci-dessus, la question du *droit de vote* provoquait pourtant des difficultés :

Dupont restait fidèle à la pure doctrine physiocratique : Dans le « Mémoire », il n'admet à l'assemblée électorale de la paroisse que les *propriétaires*. Encore faudra-t-il, pour avoir une voix, posséder 600 francs de revenu ³. Libre à ceux dont le revenu est moindre, de s'entendre pour exprimer un suffrage collectif ! En revanche, les propriétaires riches cumuleront plusieurs voix.

1. Condorcet, *Vie de Turgot*, p. 131 dit d'ailleurs que Turgot n'avait pas l'intention de créer *immédiatement* cette Municipalité nationale. Les autres pièces du système auraient été essayées auparavant, pendant quelque temps.

2. En 1787, une brochure de l'abbé Baudeau reprochait pourtant à l'entourage de Turgot d'avoir fait un plan « anti-monarchique ». Rien ne justifie cette manière de voir.

3. Dans les villes, il faut être propriétaire d'un *terrain* valant 18.000 francs, sans tenir compte de la valeur des Constructions, p. 54.

Turgot ne souscrivait pas à ce système étroit, où les intérêts de la propriété mobilière se trouvaient entièrement sacrifiés : c'est Dupont lui-même qui l'avoue, et qui donne sur la pensée de son ami quelques indications, malheureusement trop vagues ¹ : Turgot, d'après les dires de Dupont, était partisan des restrictions censitaires, mais il voulait « demander le vœu même de ceux qui n'ont pas de propriété foncière ». Il avait sans doute l'intention de confier l'étude des questions *fiscales* aux propriétaires *fonciers* seuls, et de faire participer les possesseurs de revenus mobiliers à l'examen des questions *économiques*. D'ailleurs il désirait étendre largement les attributions des assemblées.

Il est regrettable que l'on en soit réduit pour connaître la vraie pensée du ministre, à interpréter ces phrases vagues. La question n'est pas résolue ². Or elle est essentielle, car c'est le nom de Turgot qui donne à ce projet toute sa valeur.

En lui-même, ce plan ne présente pas dans l'histoire du mouvement d'idées, plus d'importance que le *Mémoire* de La Galaizière, et les *Considérations* de d'Argenson. En effet, d'une part il n'a pas été communiqué au Roi et d'autre part, il n'a été rendu public que longtemps après.

— Louis XVI n'a pas connu le « Mémoire » en 1775-1776. Le témoignage de Dupont de Nemours est formel : lorsqu'en 1779, il envoie une copie de ce projet au Margrave de Bade, il n'ose pas la confier « à l'indiscrétion de la poste », et la fait passer par un officier de ses amis. En 1782, il affirme publiquement que Turgot avait dédaigné d'essayer de se maintenir au pouvoir en exposant ses projets administratifs. En 1787, dans le « Journal de Paris », il déclare encore que le Mémoire « n'a jamais été présenté au roi » ³.

D'ailleurs, il est certain qu'en 1786 cette pièce ne figurait pas dans les cartons du Contrôle général.

1. Article de Dupont dans le *Journal de Paris*, 2 juillet 1787.

2. Peut-être le 4^e volume de M. Schelle : *Œuvres de Turgot et documents le concernant*, éclairera-t-il cette question ?

3. Lire la lettre de Dupont au Margrave de Bade. Dans Knies, 12 fév. 1778.

En face de ces affirmations, celles de Soulavie ne peuvent entrer en ligne de compte : les pages, où il reproduit les soi-disant remarques que le roi aurait faites en marge du *Mémoire*² ont été l'objet d'une critique définitive³.

On peut seulement admettre que, sans connaître les termes mêmes du projet, l'entourage du roi ait su quel genre de travail préparait Dupont, et deviné les lignes générales de ce plan⁴.

— L'opinion publique n'a pas connu davantage les idées de Turgot, du vivant de celui-ci. Bien que des copies manuscrites aient circulé çà et là, le « *Mémoire* » n'a été publié qu'en juin 1787. A cette date, il ne pouvait plus exercer aucune influence ; il n'apportait plus rien de nouveau : car Dupont avait fait passer toutes les idées essentielles dans les projets de Calonne, présentés aux Notables dès le mois de février.

Il est vrai que, en 1782, dans sa « *vie de Turgot* »⁵, Dupont avait déjà fait une allusion au « *Mémoire* », et en avait indiqué les traits principaux — mais, à cette date-là aussi, les idées de « *Municipalités* » n'étaient plus une nouveauté : un ouvrage de Le Trosne, qui avait pu se répandre trois ans auparavant, avait présenté un plan tout à fait analogue.

Dans la formation de l'esprit public, Turgot et Dupont ont joué un moindre rôle que cet avocat orléanais.

*
* *

Quel était donc l'état de l'opinion, sur cette question de la

1. Voir infra, ch. iv, sect. I. Mirabeau (le fils du Marquis) avait pu se procurer une copie du *Mémoire* ; il la présentait à Calonne comme son propre ouvrage. Pour démasquer la fraude, Dupont montrait au Contrôleur Général le manuscrit original. — Si le *Mémoire* avait figuré dans les dossiers du Contrôle Général, Calonne, ou ses collaborateurs, en auraient eu connaissance et la supercherie tentée par Mirabeau aurait été percée à jour immédiatement.

2. Soulavie, *Mémoires*, III, 147, 153.

3. Glagau, *Historische Zeitschrift*, 1913, t. 37, p. 473.

4. Soulavie publie un pamphlet intitulé « *le songe de Maurepas*, ou les machines du gouvernement français » et rédigé, dit-il, en 1776. Dans ce pamphlet, Maurepas découvre en songe « un laboratoire obscur où s'ébauchent les municipalisations patriotiques ».

5. P. 49.

réforme administrative, au moment où le règne de Louis XVI commençait, où les problèmes difficiles se multipliaient, et où tous s'accordaient à demander une revision attentive des institutions?

Préoccupée surtout d'alléger le poids de l'impôt, l'opinion considérait la transformation de l'administration, le contrôle imposé à l'Intendant, et la création d'assemblées locales comme la condition essentielle du succès.

Pour répondre à ce désir, deux systèmes étaient proposés au gouvernement :

Le système traditionnel, c'est-à-dire l'extension du régime des États provinciaux aux pays d'Élections, était toujours ardemment soutenu. Précisément, dans ses Remontrances du 6 mai 1775, la cour des Aides de Paris venait de donner une nouvelle affirmation solennelle de ces principes : « Personne ne doit vous laisser ignorer que le vœu unanime de la Nation est d'obtenir des États généraux, ou, au moins, des États provinciaux ». Le rétablissement des Parlements donnait aussi plus de force à ces revendications ¹.

Mais n'y avait-il pas là un danger évident pour l'autorité royale, qui pouvait craindre de se heurter aux sentiments particularistes, ou même de favoriser des aspirations autonomistes?

Le système nouveau, celui des « municipalités », s'offrait, au contraire comme un moyen de renforcer la monarchie, d'alléger les charges du gouvernement, et de lui assurer l'appui de l'opinion. La publication des *Lettres sur la Législation*, réunies en volume en 1775, donnait un regain d'actualité à cette théorie.

Mais elle était bien difficile à appliquer : les privilèges des Ordres et des Provinces devaient nécessairement s'y opposer de toute leur force. N'était-ce pas courir un bien gros risque que de toucher à la « Constitution » du royaume?

1. Terray avait, paraît-il, songé, après avoir brisé les Parlements, à supprimer aussi tous les États provinciaux.

Cf. *Réponse de Bourboulon au Compte rendu de Necker*, *Bib. Nat.* Lb³² 278, p. 60.

Alors s'offraient les solutions timides. Placer auprès de l'Intendant un conseil de trois membres, élus par les délégués des Communautés; admettre à la Cour un délégué de chaque province, et un député de chaque Parlement ¹?

Ou bien, en attendant une réforme administrative plus large, se contenter de faire revivre l'ancienne institution des « Élus »? Rendre aux peuples le droit qu'ils avaient anciennement de nommer des représentants pour assister au « département » ² des impositions ³?

D'une façon ou d'une autre, il s'agissait toujours de limiter l'arbitraire des Intendants, et de tous les « émissaires de l'administration ».

Entre les deux grands courants qui se partagent l'opinion ⁴, les ministres de Louis XVI vont prendre une solution mixte : Éviter les « États provinciaux », dangereux pour l'autorité du roi; et les « municipalités », audacieuses. Donner quelque satisfaction à l'opinion, sans compromettre les moyens d'action du Gouvernement, ni les droits traditionnels des ordres privilégiés; créer pour cela des assemblées dociles, que l'on pourra opposer ensuite aux États existants et aux Parlements, — voilà les préoccupations essentielles dont vont s'inspirer les arrêtés de 1778-79, et plus tard l'Édit de 1787.

La réforme administrative ne sera pas un effort sincère de décentralisation; le gouvernement, inquiet, cherchera seulement à parer les coups.

1. C'était le projet d'une brochure, publiée en 1774 : *Administration Générale et particulière de la France*, Bib. Nat. Rp 12476.

2. C'est-à-dire la répartition entre les paroisses.

3. C'était un pis aller, que la Cour des aides déclarait accepter, à la rigueur.

4. A vrai dire, l'opinion ne voyait pas toujours la différence fondamentale des deux doctrines. Cf. Marion, *Histoire financière*, I, 322.

CHAPITRE II

La tentative de Necker.

Établies à titre d'essai, en 1778 et 1779, dans deux généralités seulement, les assemblées provinciales ont été ensuite organisées, par l'édit de juin 1787, dans presque tous les pays d'Élections. Mais, entre les assemblées de 1778, et celles de 1787 — qui répondent d'ailleurs au même but — il existe de nombreuses différences dans l'organisation, le recrutement et même parfois dans les fonctions.

Sans étudier en détail l'histoire des administrations de Berry et de Haute-Guyenne, il faut donc essayer de retracer les règles adoptées par Necker, les manifestations d'opinion qu'elles ont provoquées, et les motifs qui ont entravé, pendant neuf ans, le développement de l'institution.

SECTION I

Le régime adopté.

I. Les idées de Necker.

Étranger au personnel administratif, Necker pouvait envisager le programme de réforme provinciale avec un esprit plus libre que ses prédécesseurs, Intendants ou Parlementaires; il n'était pas embarrassé par le poids des traditions absolutistes, et accueillait volontiers les critiques lancées contre les Maîtres des Requêtes, placés brusquement à la tête

d'une Généralité. Appelé à trancher une foule de détails, il regrettait d'en laisser la décision à des commis. Épris de popularité, il désirait satisfaire l'opinion publique¹.

I. C'est en 1778 qu'il présente au roi un Mémoire, destiné à montrer la supériorité des administrations collectives sur les Intendants. Or, précisément à ce moment, les Remontrances rédigées par la cour des Aides en 1775, et connues jusque-là par tradition verbale seulement, sont imprimées et livrées au public, malgré les efforts de la police². Cette manifestation est de nature à servir les desseins de Necker. Il obtient l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1778, qui établit, à titre d'essai, une première « Administration Provinciale » en Berry.

L'arrêt donne seulement les principes généraux. Une assemblée de 48 membres, où le Tiers-Etat aura la moitié des sièges — et où l'on votera par tête. Dans l'intervalle des sessions, largement espacées, un « Bureau d'administration » ou « Commission intermédiaire³ », chargé d'exécuter les décisions de l'Assemblée. Rien d'autre. Les villages ne posséderont pas de corps municipal.

L'objet essentiel de l'administration nouvelle, c'est la répartition de l'impôt, et le développement des moyens de communication; mais ces attributions pourront être augmentées, par la suite. D'ailleurs l'assemblée et sa Commission auront toujours le droit d'adresser au roi des « représentations », à condition de ne pas entraver le recouvrement de l'impôt.

L'Intendant exercera une simple « surveillance ». Sa mission sera surtout d'« éclairer le Conseil sur les délibérations des assemblées ».

L'arrêt n'indique pas le mode de renouvellement. Pour la première session seulement, le roi nomme un tiers des membres; ceux-ci se compléteront par cooptation. Le texte ne donne pas non plus une idée précise du rôle attribué à la Com-

1. M^{me} de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, I p. 81, énumère les avantages que l'on pouvait attendre de la réforme. Mais Necker a-t-il agi pour obtenir ces avantages? C'est douteux. M^{me} de Staël les imagine après coup.

2. Bachaumont, XI, 209 à 219.

3. Dont le principal personnage est le Procureur-Syndic.

mission intermédiaire. Quel pouvoir exercera-elle en pratique? Dans quelle mesure possédera-t-elle le moyen de faire exécuter ses décisions? Le gouvernement laisse aux assemblées le soin de proposer des dispositions complémentaires, et se réserve de statuer.

II. Mais pour connaître la vraie pensée de Necker, il faut se reporter au Mémoire, qu'il avait présenté à Louis XVI et qu'il comptait garder secret.

C'est contre les Intendants et les Parlements que la réforme est dirigée :

La critique du Commissaire Départi est célèbre : Necker voit en lui un amateur et un novice. « Après ne s'être occupé toute sa vie que de requêtes en cassation », l'Intendant vient en province. Sa place n'est « qu'un échelon à son ambition ». Pourquoi se gênerait-il? Il n'a auprès de lui « aucun contradicteur légitime ». C'est la nouvelle administration provinciale qui se chargera de jouer ce rôle à l'avenir.

Quant aux Parlementaires, ils ont pris l'allure de « protecteurs du peuple », bien qu'ils soient uniquement soucieux de défendre leurs intérêts personnels. Entre le gouvernement et les Cours, ce sont « ces chocs continuels où l'autorité perd quand elle n'est pas pleinement victorieuse... » Or la présence des nouvelles assemblées permettrait de « soustraire à leurs regards les grands objets d'administration », et de les « attacher aux fonctions honorables et tranquilles de la magistrature ² ».

Pour répondre à ce but il n'est d'ailleurs pas nécessaire de donner aux nouvelles « administrations ³ » une sérieuse autorité. Necker tient à ce que les assemblées offrent toutes les garanties de docilité. Il explique au roi qu'elles n'auront rien de commun avec les États provinciaux existants. « L'obligation

1. Il est certain, contrairement à l'opinion de M. de Lavergne, que la Commission doit posséder le *droit* d'exécuter ses décisions. Mais l'arrêt ne dit pas *comment*, et ne limite pas son mode d'activité.

2. L'analogie de tout ceci avec les critiques de Lubersac, et du Marquis d'Argenson est frappante.

3. C'est le mot officiel jusqu'en 1787.

de soumettre toutes les délibérations à l'approbation du Conseil, éclairé par le Commissaire départi; l'engagement de payer la même somme d'imposition versée aujourd'hui au Trésor royal; le simple pouvoir de faire des observations en cas de demandes nouvelles » : voilà des règles très rassurantes. Et le ministre insiste encore. La réforme est une concession bénévole. Personne ne pourra faire valoir des conventions ou des traités si le roi vient à la supprimer ¹.

Privées de toute autorité réelle, incertaines du lendemain, les assemblées ne seront pas dangereuses, elles ne seront gênantes que pour l'Intendant.

Le plan de Necker s'annonce donc comme autoritaire; et même il peut être accusé de favoriser l'aristocratie.

En effet, si le ministre applique le principe du doublement du Tiers, et celui du vote par tête, il n'est pas moins vrai qu'il consacre la division en Ordres; peut-être même, à en croire M^{me} de Staël, espérait-il « rendre aux grands seigneurs de France une consistance politique »?

III. Cette timidité est-elle réelle? Necker, peut-on objecter, présente au roi tous les arguments qui sont de nature à le tranquilliser; il exagère, tout exprès, le caractère anodin de la réforme. Peut-être a-t-il vraiment un programme libéral, qu'il se garde bien d'annoncer!

Pour être édifié, il suffit d'examiner les actes postérieurs du ministre.

En 1778, l'assemblée de Berry s'occupe de son règlement intérieur, elle se prononce contre le recrutement par cooptation, et demande formellement un régime électif : voilà pour Necker l'occasion de prendre parti! Que fait-il? Il maintient la cooptation. Lorsqu'il établit une seconde administration, en Haute-Guyenne (11 juillet 1779); lorsqu'il annonce, par arrêt du Conseil, la formation des assemblées de Dauphiné

1. Tandis que les États provinciaux étaient fondés sur des actes bilatéraux : les contrats signés lors de l'acquisition des provinces par les rois de France.

2. On connaît le mot de Turgot : « Cela ressemble à mes municipalités comme un moulin à vent ressemble à la lune ».

(27 avril 1779) et de Bourbonnais (19 mars 1780), il ne fait aucune allusion à l'élection des membres !

En 1779, dans l'arrêt qui crée l'assemblée de Haute-Guyenne, il interdit à celle-ci d'engager aucune dépense sans l'autorisation du roi, exception faite pour les frais « ordinaires et indispensables » de l'administration : il n'entend donc pas laisser aux Commissions intermédiaires une autonomie financière quelconque.

En 1784, lorsqu'il publie son *Administration des finances*, son point de vue est toujours le même. Pourtant, à ce moment, il peut parler franchement, car il n'a pas à craindre de compromettre sa situation ministérielle ! L'élection, selon lui, n'aurait aucune raison d'être, elle ne cadrerait pas « avec l'esprit fondamental » de la réforme : ces assemblées ne sont pas « les représentants de la province » ; elles ne sont pas instituées pour « traiter avec le souverain », mais seulement « déléguées » par lui « pour veiller sur les intérêts des contribuables¹ ».

D'ailleurs le régime électif amène le triomphe de l'intérêt particulariste ; la réunion des assemblées électorales est une source « de désordres » et de « mésintelligence ». L'adopter, ce serait céder à des « idées de perfection absolument abstraites », ou à des « combinaisons républicaines ».

Necker, dira Brissot en 1787², n'a voulu établir que des « Intendances aristocratiques ».

II. Les oppositions.

L'acte du 12 juillet 1778 ne frappe guère le gros public ; le libraire Hardy³ signale bien, dans son journal, la publication de cet arrêt ; mais il s' imagine que le Berry sera « administré à l'instar des pays d'États ». La Gazette de Leyde⁴, en reproduisant le texte, ajoute un éloge banal, et même réservé. Seul, le « Journal à la main » adressé au mar-

1. *Administration des Finances*, p. 292-296, tome II.

2. *Observations d'un républicain*, en appendice à l'édition du *Mémoire* de Turgot, Bib. nat. Lb³⁹, 370

3. B. N. mss. Fr. 6683-86. Année 1778.

4. N° du 7 août 1778.

quis d'Albertas croit savoir que le ministère étendra bientôt la réforme à tous les pays d'élections ¹. D'ailleurs à ce moment la guerre d'Amérique commence : Les journaux lui sacrifient un peu les événements de la politique intérieure.

Pourtant les hommes d'État ne peuvent négliger cette innovation. Dans sa retraite de Chanteloup, Choiseul rédige deux brochures : les *Réflexions sur l'établissement des États provinciaux en France*, et le *Projet d'États provinciaux*. Il reproche à Necker de ne pas indiquer les fonctions qui doivent rester entre les mains du Commissaire du roi. Mais, d'autre part, il se déclare partisan d'un recrutement par élection. Ces deux opuscules ne sortent pas d'un cercle restreint.

L'année suivante, le baron de Choiseul, ambassadeur à Turin, offre à l'académie de Châlons un prix pour le meilleur ouvrage relatif aux assemblées provinciales. Mais Necker préfère couper court à ces manifestations, ou tout au moins les réduire au minimum ; aussi la proclamation de ce prix est-elle suspendue « par ordre supérieur ».

Déjà, en effet, contre la réforme de 1778, plusieurs oppositions s'étaient fait jour, venues des groupes politiques les plus divers, et basées sur des arguments très variés.

1. Les *physiocrates* étaient hostiles aux principes adoptés par le ministre ; ils lui reprochaient surtout d'avoir maintenu la distinction en Ordres : Turgot, Dupont, le marquis de Mirabeau haussaient les épaules ; mais ils ne pouvaient pas gêner sérieusement Necker.

L'un de ces physiocrates, l'avocat Le Trosne, qui travaillait depuis longtemps ² à un exposé systématique de la réforme administrative, se décide pourtant à publier son gros ouvrage, en janvier 1779 ³.

1. B. nat., Nv. acquisitions françaises 4391-92. Tome VI, p. 2892.

2. Cf. Le livre de Jérôme Mille, *Le Trosne*. Dès 1774 ou 1775, Le Trosne avait rédigé son plan, à l'occasion d'un concours ouvert par l'académie de Toulouse.

3. D'après M. J.-B. Belin, Necker aurait favorisé, au début, la diffusion de ce livre : il est possible en effet qu'il y ait trouvé momentanément intérêt. Mais il l'abandonna vite, puisque le Garde des Sceaux fit interdire la vente de l'ouvrage à Paris. (Cf. Brissot, *Observations d'un républicain*). Le livre

Aux règlements du Berry, il veut opposer la saine doctrine des Économistes; peut-être même espère-t-il exercer quelque influence sur les décisions futures du gouvernement.

Au moment où il paraissait, le plan de Le Trosne était le premier exposé complet d'une organisation rationnelle. Pour qui le lit aujourd'hui, le rapprochement étroit, qui s'impose entre ce programme et celui de Turgot, en diminue l'intérêt. Mais il ne faut pas oublier que les contemporains ignoraient le *Mémoire sur les municipalités*. Les projets de Le Trosne avaient donc pour eux l'attrait de la nouveauté.

L'organisation proposée est toujours la même : trois degrés d'assemblées locales, couronnées par une assemblée nationale.

— L'administration municipale, celle des « communautés agricoles », aura pour cadre, non pas la paroisse, mais un « arrondissement » formé de plusieurs paroisses. Cette circonscription recevra pour limites les points de repère les plus commodes : rivières, routes; mais elle aura autant que possible la forme d'un carré, de 3000 toises de côté.

A l'assemblée, entreront seuls les propriétaires, ou fermiers, d'un domaine qui produit 600 livres de revenu. Comme dans le plan de Dupont, le suffrage collectif existe, ainsi que le vote plural; mais avec quelques réserves : En particulier, quiconque n'a pas 200 livres de revenu est complètement écarté. Seul le curé possède toujours une voix, sans condition de fortune. A titre de récompense, un individu dont les ressources sont inférieures au minimum exigé, peut recevoir le droit de suffrage.

Mais l'assemblée des citoyens ne sera pas le seul organe de la vie municipale. A la différence de Dupont, Le Trosne prévoit partout un « Comité » ou Conseil municipal : y entreront les curés, seigneurs et syndics, les citoyens possédant deux voix, et quatre autres membres élus. Ce comité aura, en particulier, le rôle d'un « Bureau de charité » et d'un Juge de paix.

est intitulé : *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Bâle, in-4. D'après l'abbé Baudeau, Le Trosne aurait agi sur « l'invitation spéciale » de Turgot et de son groupe.

— L'assemblée du *district* constituera le second degré. Cet échelon ne comportera qu'un seul organe administratif : le « Conseil » de district, élu par un collège, où chaque communauté enverra deux députés. Chargé d'assurer l'application des réformes fiscales, ce Conseil sera aussi un agent de transmission des ordres et des requêtes.

— L'administration de la province aura pour cadre la Généralité, sans que l'on s'astreigne à respecter strictement les limites existantes. Une assemblée, réunie tous les deux ans, sera désignée par le collège électoral du district. Un « comité » permanent (ou commission intermédiaire) comprendra douze membres, nommés *à vie* par l'assemblée provinciale. Les attributions de ces corps sont vastes : « Tout ce qui sera du bien général de la province sera de leur ressort » ; ils pourront prendre des décisions « sous le bon plaisir du roi ».

Tel est le programme de Le Trosne. Mais il tient à se montrer conciliant ; il veut bien admettre, par exemple, que, pour la première formation, les membres des assemblées soient nommés par le roi,

Quelle évolution représentaient donc ces idées, par rapport à celles de Dupont, ou du marquis de Mirabeau ?

Sous l'analogie apparente, les différences sont assez considérables. La préoccupation de Le Trosne, c'est de donner aux assemblées un organe *permanent*, une « Commission », qui continue à agir dans l'intervalle des sessions, — c'est d'annihiler l'intendant, que Turgot respectait encore², — c'est de laisser aux corps administratifs un pouvoir de décision plus large : au lieu d'être subordonnée à l'autorisation *préalable* du gouvernement, l'exécution des délibérations pourrait s'effectuer aussitôt, sauf ordre contraire du ministre.

Pour la première fois, il y a là vraiment un plan de *décentralisation* sincère. Mais, en 1779, l'ouvrage de Le Trosne, si recherché, si prisé soit-il, ne peut pas se répandre aisément ; l'auteur est constamment inquiété par la censure.

1. Au sommet, le Conseil national, élu pour quatre ans, siège en permanence. Il est formé par les délégués des assemblées.

2. Cf. Brissot, *Bibliothèque philosophique du législateur*, II, 233.

II. Si Necker pouvait négliger les critiques des derniers Économistes, théoriciens inoffensifs, il ne pouvait pas avoir la même attitude vis-à-vis des publicistes *libéraux*.

Les libéraux, — ou plutôt ceux qui croyaient habile de donner à leur opposition l'apparence du libéralisme, — étaient en réalité les ennemis personnels de Necker : candidats à sa succession, ou agents de ses rivaux immédiats.

Les critiques de ces libéraux portaient à la fois sur l'organisation intérieure des Administrations Provinciales, et sur leurs pouvoirs.

Le clergé ne possédait-il pas une place trop grande dans les assemblées, lui qui — exempt de vingtième et de capitation — était moins intéressé que tout autre à la bonne gestion fiscale? Les prélats avaient l'occasion d'exercer une influence sérieuse, et peut-être leur impartialité n'était-elle pas aussi parfaite que Necker se plaisait à le dire.

Le Tiers avait-il un rôle suffisant? Les détracteurs de la réforme déclaraient que la noblesse, alliée au clergé, pouvait facilement « surpasser » le reste de l'assemblée. Il fallait donc donner aux roturiers non pas la moitié des places, mais les 3/5.

N'était-il pas évident que les assemblées de Berry et de Haute-Guyenne tomberaient bientôt « dans une nullité absolue »? La faute en était au ministre : « Avez-vous », lui demandaient ses adversaires, « imaginé un régime général pour tout le royaume et d'y soumettre également les pays d'États et les pays d'Élections? » — Vous n'avez fait que des « simulacres d'États provinciaux ». Et encore, dans quelles conditions! « Vous faites marcher la menace et la destruction à côté de la création même². »

Réforme étroite et timide : ces critiques-là portaient juste.

Le fermier général Augeard reprenait pêle-mêle tous ces arguments. Parmi les pamphlets qu'il publiait — tous anonymes d'ailleurs — sa *Lettre d'un bon Français sur les administrations provinciales* (1781) attaquait violemment la réforme de 1778.

1. *Lettre de M. *** à M. ****, conseiller au Parlement au sujet de l'établissement des assemblées provinciales. Bib. Nat. L. f. 95-21 (1781).

2. *Lettre à Necker*, p. 36, sept. 1780.

Si l'on compare les assemblées nouvelles aux États existants dit Augeard on s'aperçoit qu'elles sont « dénuées de toute sanction nationale », et qu'elles doivent « renoncer absolument... aux signes même équivoques de la liberté,... aux termes expressifs de *don gratuit*, d'*octroi* de l'impôt ». Il faut bien reconnaître que le ministre rêve « le despotisme le plus asiatique ».

« Les Intendants abusent, les Parlements gênent; les anciens corps offrent des obstacles et des résistances à l'autorité. Réformer et restreindre les premiers; réduire les seconds au métier de juge; abroger toute forme, toute dénomination, toute trace d'anciens États, en les remplaçant par des administrations de choix, qui s'assembleraient rarement, qui n'offriraient jamais de résistance, qui ne pourraient que faire des observations rapides de trois en trois ans, qui seraient faciles à corrompre, et qui, au besoin, deviendraient un moyen de force pour convertir et corriger la Constitution actuelle de la Bretagne, du Languedoc, de l'Artois, etc. : voilà ce que M. Necker appelle : un premier pas dans l'amélioration générale ! »

Injuste et partiiale, cette diatribe répondait pourtant à l'une des préoccupations de l'opinion publique : ces assemblées dociles n'étaient-elles pas une ressource passagère, uniquement faite pour recueillir des renseignements sur la matière imposable? N'étaient-elles pas destinées à faciliter les emprunts? Il y avait bien des gens pour le penser ¹.

Au moment où Augeard chargeait à fond, le ministre était déjà chancelant. Sa situation politique et sa réforme elle-même étaient définitivement compromises par l'attitude du Parlement de Paris.

III. Tandis que les Parlements de province se montrent conciliants ², les magistrats de Paris manifestent leur méfiance, dès la mise en application du nouveau régime.

1. Cf. la brochure *Lettre de M. *** à M. ***, conseiller au Parlement, citée ci-dessus, et aussi le *Mémoire sur le compte rendu de Necker*, par M. de Copons. B. Nat. mss. Fr. 22043.

2. Mais pas enthousiastes. Le Parlement de Franche-Comté (13 juillet 1779) manifeste nettement sa préférence pour les *États Provinciaux*; celui de Rouen également.

Ils savent que, dans un ressort aussi vaste que le leur, l'entente serait difficile entre la Cour judiciaire et les Assemblées administratives. Un des magistrats les plus influents, Lefèvre d'Amécourt, se charge d'ailleurs de rappeler ce point de vue à ses collègues ¹.

Or l'occasion va nécessairement s'offrir de traiter la question, car Necker, après avoir créé l'assemblée de Berry par un simple arrêt du Conseil, ne peut pas se dispenser de rédiger des Lettres Patentes, et de les soumettre à l'enregistrement du Parlement. Agir autrement, ce serait justifier tous les soupçons, ce serait avouer que le gouvernement a l'intention d'étouffer l'Administration provinciale.

Le 9 mai 1779, les Lettres Patentes relatives au Berry sont adressées au Parlement de Paris : Les présidents de chambre, consultés le 30 avril, n'avaient pas voulu donner un avis définitif; ils s'étaient bornés à faire quelques objections : L'assemblée provinciale sera dominée par le Tiers, à cause du vote par tête ! Elle prendra l'habitude de délibérer sur le montant de l'impôt ! Elle entraînera de gros frais, sans réaliser aucune économie dans la perception ².

Ainsi se définit l'attitude des magistrats. Ils vont prétendre que la réforme de Necker est dangereuse pour la monarchie !

Les papiers du président Lamoignon montrent bien quels sont les arguments utilisés au cours de cette campagne ³.

En elle-même, disent les adversaires de Necker, l'innovation est dangereuse. Le gouvernement va discréditer l'Intendant, et « déshonorer gratuitement ses agents les plus actifs » ; il va renoncer à un régime qui a derrière lui « 200 ans de succès ». Dira-t-on que le ministre sera toujours capable d'enrayer les empiètements dont l'administration provinciale ne se privera certes pas ? Mais non ! « Si l'on sévit, voilà des

1. Note de Lefèvre en vue d'une séance du Parlement, en 1779 vraisemblablement. Bib. Nat. — Nv. acq. français, 22103.

2. Note de l'abbé Sahugue d'Espagnac, rapporteur de la Cour, 30 avril 1779 mss. Joly de Fleury, 2539.

3. Ces papiers sont à la Bib. Nat.

martyrs ! Si l'on cède, l'autorité est perdue pour vingt ans ». Pourquoi donc se leurrer, en annonçant la réforme comme un essai ? Si entreprenantes que puissent devenir les administrations provinciales, il n'y aura pas moyen de les détruire.

D'ailleurs la transformation n'est pas aussi utile qu'on le prétend :

L'assemblée ne sera pas capable de remédier aux défauts de la taille, qui tiennent à la nature même de cet impôt ; peut-être même y sera-t-elle moins apte que ne l'était l'Intendant lui-même, parce que ses membres seront « incompétents et partiiaux ».

On prétend encore que le nouveau régime épargnera au Contrôleur général le soin des détails inutiles : mais le ministre peut fort bien dominer ces détails, s'il sait utiliser ses collaborateurs directs, les Intendants de Finances ¹.

Enfin, — c'est le dernier argument, — les détails de l'organisation méritent bien des critiques : pourquoi Necker a-t-il décidé que la moitié du Tiers-Etat serait obligatoirement formée de propriétaires campagnards ? « Quel est ce nouvel ordre ? » Veut-on établir quatre classes dans la population, comme en Suède ? — Qu'est-ce donc aussi que cette Commission Intermédiaire, dont les attributions ne sont pas « positivement expliquées ? » — Et le président ? Il aura une influence excessive ! Tout le résultat de la réforme sera de « substituer un évêque à un Intendant » ; or « l'Intendant était révocable *ad nutum* ; il n'en sera pas de même d'un évêque ² ».

Lefèvre d'Amécourt fait siennes la plupart de ces observations ³. Il y ajoute le mot décisif :

L'existence des Administrations provinciales menace les droits fondamentaux du Parlement. « Il est à craindre que le gouvernement ne les utilise pour se soustraire à l'enregistrement des impôts ».

Voilà le grand argument ! D'Amécourt, qui ne soupçonne

1. Chefs des services centraux, au ministère.

2. En Berry, la présidence avait été confiée à l'évêque de Bourges.

3. B. Nat. mss. Ns. acq. françaises 22103.

pas encore l'existence du Mémoire au Roi, a deviné les intentions de Necker¹.

Pourtant, en dépit de toutes ces objections, lorsque les Lettres patentes sont portées aux Chambres assemblées, le 15 mai 1779, l'enregistrement est ordonné, sans formule restrictive². Necker a remporté un succès provisoire — mais l'ardeur de l'opposition le fait hésiter à poursuivre son œuvre.

A la fin de 1779, l'application de la réforme est déjà difficile.

En Dauphiné, Necker vient d'éprouver un échec. Ce pays, qui avait autrefois possédé des États, dédaigne l'administration qui lui est offerte par l'arrêt du 27 avril 1779. Des contestations se produisent à propos de la désignation du Président. Il faut « retarder », c'est-à-dire abandonner, la mise en activité de l'assemblée.

En Berry, les adversaires de l'administration nouvelle savent désormais qu'ils peuvent trouver un appui parmi les magistrats; c'est au Procureur général qu'ils adressent leurs doléances : « Tout le monde », paraît-il, « à l'exception du Clergé, qui trouve que c'est le canal des grâces », est « très dégoûté » du nouveau régime. Dans les questions relatives du Règlement, ce sont les ecclésiastiques qui font prévaloir leur avis. Leurs collègues sont incompetents. Pour les Travaux publics, les décisions sont déterminées par l'intérêt personnel des membres.

En Haute-Guyenne, la population « est mutinée contre un des membres de l'assemblée », chargé de dresser un tableau des ressources locales : Elle croit toujours qu'il s'agit d'une inquisition fiscale. A Rodez même, dans une réunion publique,

1. La note de d'Amécourt n'est pas datée. Mais, comme l'assemblée de Berry est la seule aux délibérations de laquelle il fasse allusion, son avis est certainement antérieur à 1780.

2. Conseil secret du Parlement. Arch. Nat. — X^{1b}. 8972.

l'administration provinciale a été vivement critiquée. « Ces anecdotes et tant d'autres..., ne parviendront point au Ministère! » dit l'informateur. Aussi a-t-il grand soin de les faire connaître directement au Parlement¹.

Pourtant, après quelques mois d'hésitation, Necker se décide à faire une nouvelle tentative. Le 19 mars 1780, il crée l'administration de Moulins. Le voilà donc obligé de requérir un nouvel enregistrement. Ce sera l'occasion de sa chute.

III. *La chute de Necker.*

I. Necker s'attendait à éprouver de grandes difficultés lors de ce nouveau contact avec le Parlement. Pour les prévenir, il esquissait une défense de son œuvre.

En février 1781, dans son *Compte rendu au Roi*, il essaie de prouver que les assemblées de Berry et de Haute-Guyenne ont déjà fait de bon travail. Mais ses arguments sont timides ; ils témoignent même de quelque hésitation.

Par exemple, Necker reconnaît que l'assemblée ne vaut pas un Intendant « de premier ordre », mais soutient seulement qu'elle est préférable « à un administrateur moyen » ; il insiste encore sur la soumission des jeunes administrations : « elles sentent continuellement qu'elles ont besoin de se montrer dignes de la confiance de Votre Majesté ». — Était-ce le moyen de rendre son œuvre populaire ?

Et cette défense maladroite s'achève par une phrase où perce l'inquiétude : « Quel que soit le succès de ces administrations... », dit-il, « ... si, contre mon attente, ces premiers établissements ne répondaient point à l'espérance publique... ». N'était-ce pas s'avouer à demi vaincu ?

Aussi l'attaque se développe : Le gouvernement, et Necker lui-même, sont directement sollicités de dénaturer la réforme commencée.

Dans un mémoire anonyme adressé au ministre, tous les dangers de l'institution nouvelle sont longuement exposés : les assemblées abuseront de leurs pouvoirs, et formeront une coalition ; bientôt elles enverront chacune un représentant à

1. Voir les notes qui figurent dans les papiers Lamoignon.

Paris : alors, « il n'y aura qu'un pas à faire pour aller jusqu'au Conseil National ¹ ».

Pourtant il faut avouer que le régime de l'Intendance n'est pas parfait, mais il suffirait de l'améliorer ! A côté de l'Intendant, il y aurait une assemblée élue, — chargée de présenter au gouvernement des mémoires, à titre *consultatif* — et une Commission intermédiaire — chargée de surveiller les actes des agents royaux, et d'assister au « département » de l'impôt, mais privée de tout pouvoir exécutif.

Les mêmes idées sont exprimées par le duc de Nivernais, dont l'influence est grande auprès du roi ².

Dans les milieux parlementaires, un projet analogue se répand : il s'agit d'opposer au régime du Berry le système administratif usité, depuis longtemps, dans la Bresse. Dans ce pays, chaque Ordre élisait des « syndics », dont tout le pouvoir consistait à formuler des propositions pour les porter à l'Intendant, et à envoyer, le cas échéant, des protestations au Conseil.

Le Président Joly de Fleury se rallie à ce plan : il ne le croit pas excellent ; mais il y voit un moyen de mettre en relief, par comparaison, les inconvénients des « Administrations provinciales ³ ».

C'est dans de pareilles conditions que, le 30 mars 1781, les Lettres patentes relatives à l'Administration de Moulins sont soumises aux chambres assemblées ; elles nomment des commissaires pour examiner le texte, et décident de ne statuer que le 1^{er} mai ⁴. Différer l'enregistrement, c'est témoigner de

1. Arch. nat. K 680. « Mémoire contre l'administration provinciale », mss. 28 p.

2. Le mémoire du Duc est dans : mss. Joly de Fleury 1037. Rédigé en avril 1780, il est envoyé au Procureur général l'année suivante, ainsi qu'en témoigne une note manuscrite.

3. Mss. Joly de Fleury, 1037, f. 54. Le même dossier contient un mémoire anonyme, évidemment rédigé par un magistrat, qui tend à démontrer que Necker a travaillé pour l'aristocratie. Les députés du Tiers, dit l'auteur, sont toujours « des êtres purement passifs » : Aussi qui donc prône les administrations nouvelles ? Les nobles, « pour sortir d'un état d'impuissance et d'inutilité politique » !

4. Conseil Secret X^{IB} 8975, 30 mars. La séance est renvoyée « au premier mardi après les mercuriales ».

la méfiance au gouvernement ! Quel est donc le motif qui détermine ce vote des magistrats ?

Le rapporteur résume les arguments en deux phrases : le gouvernement paraît désireux « d'éviter les véritables États », et de « se passer des enregistrements du Parlement ¹ ».

II. Le Parlement avait vu clair : quelques jours après, le « Mémoire » confié au roi par Necker en 1778 était communiqué aux magistrats : la menace qu'ils avaient pressentie se trouvait confirmée.

Les faits sont connus ² : c'est le comte de Provence, aidé de son surintendant Cromot — candidat au contrôle général — qui avait su se procurer le texte du Mémoire, et qui en avait envoyé des copies aux parlementaires influents : le 20 avril 1781, « le feu était aux quatre coins du palais ».

Bien entendu, en face de cette révélation, la Cour déclare s'opposer à l'enregistrement des Lettres patentes relatives au Bourbonnais : elle annonce même des remontrances.

Que faire ? « Les Parlements ne pardonnent jamais ! » Necker tente pourtant de résister ; il sait que le roi est hésitant : Louis XVI interdit aux magistrats de délibérer sur le contenu du Mémoire, mais ne casse pas l'arrêt du 20 avril. Pour triompher, le ministre cherche à s'appuyer sur l'opinion publique : « Il ne restait que le parti de l'audace, celui d'aller tête levée au-devant de la tempête ³ ». Imprimé par les soins de Necker lui-même, le « Mémoire » est répandu dans Paris ⁴.

Au début de mai, cette tactique paraît avoir réussi. La situation du ministre semble consolidée : Calonne, son ennemi, est obligé de reconnaître que « tout le monde admire le Mémoire » : « Ce qu'on abhorait de M. de Maupéou, on l'adore de M. Necker », dit-il ⁴.

Succès passager ! Les gens de robe finissent par triompher.

1. Note de Sahuguet d'Espagnac dans Joly, 2539.

2. Voir Carré : *Le mémoire de Necker sur les administrations provinciales*, dans Bull. Faculté de Poitiers, 1893.

3. Cf. Carré, article cité. D'après la *Correspondance Métra* (1^{er} mai 1781), certains exemplaires avaient été imprimés dès le 25 avril, ceux-là par les soins du Parlement, probablement.

4. Lettre du M^{is} de Carracioli à M. d'Alembert.

« L'on n'a pas d'exemple qu'un ministre en guerre avec eux ait fait plus que se débattre pendant quelque temps ¹. » Le 20 mai, Necker quitte le pouvoir.

Il est remplacé par un Conseiller d'État, Joly de Fleury de Lavalette, un homme âgé, et incompétent, poussé au ministère par Miromesnil. Le seul mérite du nouveau venu est son nom : ses frères sont l'un Procureur général, et l'autre Président au Parlement de Paris. Joly de Fleury apparaît comme l'instrument du Parlement victorieux ².

SECTION II

La réaction.

Les assemblées provinciales allaient, bien entendu, souffrir les premières de ce changement politique : la réforme arrêtée ; les résultats acquis menacés et réduits : voilà quelle sera la conséquence de l'action convergente menée par les Parlements et les Intendants.

1. — *Le système des Parlementaire* : « *Le Syndicat* ».

Il était évident que Joly de Fleury retirerait les Lettres patentes relatives au Bourbonnais, et que, par suite, les nouvelles institutions administratives resteraient limitées au Berry et à la Haute-Guyenne.

Cela ne pouvait pas souffrir de difficulté : sans doute la pauvre Administration de Moulins essayait de se défendre, et faisait circuler des pétitions ; mais sa Commission intermédiaire n'avait encore pris en main aucune partie essentielle du service : la suppression de cette assemblée était donc très facile ³.

1. Métra, 20 avril 1791, et Lescure, 23 avril, dans les mêmes termes exactement.

2. Sur la nomination de Joly, voir Durouvray : *Comment Joly de Fleury devint ministre des finances*. Feuilles d'histoire, 1911. Miromesnil était Garde des Sceaux. Voir aussi *Journal de Hardy*, 20 mai 1781. Étant donné « la trempe naturelle de son caractère », Joly paraissait devoir « mourir de perplexité » avant trois mois.

3. Voir Claudon : *La première assemblée provinciale du Bourbonnais*. (Quinzaine Bourbonnaise, 1898.)

Mais il y avait intérêt aussi à détruire les assemblées de Haute-Guyenne et de Berry. « Le goût d'administrer est devenu une mode qu'il est important de faire tomber..., chaque gentilhomme s'est cru capable de gouverner l'État » et « les ressorts secrets du gouvernement intérieur ont été trop découverts ». En somme, la réforme de Necker risquait de donner trop d'influence à la noblesse locale.

Tels étaient les arguments que l'on présentait au vieux ministre Maurepas ¹. Pourtant il n'était pas possible de supprimer la réforme de Necker sans offrir au public l'apparence d'une concession équivalente; aussi le Parlement avait-il imaginé une tactique compliquée : On créerait en Bourbonnais, à la place de l'assemblée provinciale un nouveau régime administratif, à titre d'essai. Moulins deviendrait donc un terrain d'expériences, comme l'étaient Bourges et Montauban. Et si, l'expérience réussissait, ce nouveau régime serait la base d'une réforme générale, étendue à tous les pays d'élections.

Joly de Fleury adopte ce programme : le 29 juillet 1781, il fait rendre un arrêt du Conseil.

L'arrêt suspend « provisoirement » l'administration créée par Necker en Bourbonnais. Il décide qu'avant de se séparer, les membres de cette administration désigneront 9 « Syndics », chargés d'*assister* à la répartition de l'impôt, et de présenter au besoin leurs observations. C'était en somme le projet présenté par les magistrats, au mois d'avril précédent.

Le ministre espérait-il donner à cette institution du « Syndicat » un caractère définitif? Certainement oui. Au mois d'août, il travaillait à établir un règlement détaillé, d'accord avec l'évêque de Nevers, et le nouvel intendant de Moulins, Terray : Il était disposé à élargir un peu les attributions des « Syndics », à leur donner, par exemple, le droit de faire appel au Conseil contre les ordonnances de l'Intendant; mais, par contre, il

1. « Mémoire sur l'enregistrement des Lettres patentes portant établissement d'une administration provinciale dans la généralité de Moulins ». Juin 1781 probablement. (Mss, Joly de Fleury, 1037.)

D'après une note qui se trouve dans mss. Joly 1040, ce Mémoire peut être attribué à M. de Reverseaux, Intendant de Moulins.

entendait se réserver la nomination de ces agents, en tenant compte d'une liste de présentation formée par les habitants.

A la fin de septembre, le projet de règlement était mis au point.

Or voilà que, brusquement, Joly de Fleury renonce à l'appliquer ¹ : s'il faut en croire Necker ², la raison de cette volte-face était bien simple. Personne ne voulait accepter les fonctions de « Syndic » ; personne ne voulait se prêter à la manœuvre suggérée au ministre par les parlementaires.

Le régime du « Syndicat » que l'on avait rêvé d'opposer au régime de « l'Administration provinciale » est donc abandonné.

Mais l'œuvre de Necker n'en est pas moins détruite, en Bourbonnais. Cette généralité est de nouveau soumise, purement et simplement, à l'Intendant.

L'opinion publique, semble-t-il, ne s'en émeut pas. Elle ne s'intéresse plus guère à la tentative de 1778-1779.

D'ailleurs les derniers représentants des théories physiocratiques travaillent toujours à amoindrir la portée de cet essai. En 1782, dans un long ouvrage ³, S^t Péravi expose un plan assez analogue à celui de Le Trosne. Tout l'intérêt de ce livre c'est le passage où l'auteur prend à parti les principes de Necker.

Il fait remarquer que les propriétaires des campagnes n'ont pas encore, dans les assemblées de 1778-1779, la place à laquelle ils ont droit ; il observe aussi que les impositions indirectes — les plus vexatoires et les plus onéreuses — échappent à la compétence de la nouvelle Administration. Il dénonce enfin le pouvoir excessif de la Commission intermédiaire, qui peut, en fait, modifier toutes les décisions de l'assemblée.

Sa conclusion est dure : Les administrations de Berry et de Haute-Guyenne ne feront jamais grand bien ; mais elles sont susceptibles « de faire beaucoup de mal ».

1. Ms. Joly 1037. Lettre de Terray à Joly, 30 sept. 1781.

2. *Administration des Finances*, II, 287.

3. B. Nat. L^b 39 927. *Les États provinciaux comparés avec les assemblées provinciales*, p. 265.

4. « De l'ordre des administrations provinciales déterminé par les lois physiques. Bib. Nat. Lf 95-22 ; 293 p. in-8.

« La disposition des impôts; la constitution des états; le choix incertain de leurs membres, leurs différents privilèges, leurs prétentions opposées, le court intervalle de leurs réunions et de leurs travaux; la perpétuité des uns et l'amovibilité des autres ¹, enfin le défaut de plan pour leurs opérations, et de lumières pour en tracer de convenables : la perspective de tous ces objets est plus propre, à intimider qu'à rassurer sur les suites² de ces établissements. »

II. *Le retour offensif des intendants.*

Puisque le projet de juillet 1781 a échoué, il faut chercher un autre procédé pour étouffer les deux *administrations* survivantes. Les intendants ont tout intérêt à pousser le gouvernement dans cette voie; ils peuvent compter sur l'appui et sur l'influence du conseiller d'État d'Ormesson.

En arrivant au pouvoir, Joly de Fleury ne se sentait guère préparé à traiter les questions financières; il avait été obligé de demander des renseignements à d'Ormesson, qui, depuis douze ans, s'occupait du système d'impositions; celui-ci en avait profité pour combattre les changements survenus pendant le ministère de Necker.

Dans son long exposé², d'Ormesson aborde naturellement la question des administrations provinciales. Sans insister sur les dangers déjà signalés par les Parlements (dangers que le ministre connaît bien), il se place au point de vue financier seulement. Or, à cet égard, les assemblées de Necker ne lui paraissent pas capables d'extirper les abus; elles ne peuvent pas avoir de suite dans les idées, à cause du renouvellement périodique des membres; elles ne présentent aucune garantie d'impartialité, puisqu'elles sont formées de propriétaires.

Par conséquent, il y a lieu d'amender les dispositions prises en 1778.

D'ailleurs, si le ministre désire des indications plus précises il peut, ajoute d'Ormesson, lire un mémoire rédigé par un intendant : Esmangart.

1. Les évêques étaient certains de conserver leurs sièges.

2. « Mémoire sur le département des impositions, par M. d'Ormesson, conseiller d'Etat. » Juin 1781 dans mss. Joly 1448.

Ce magistrat administrait la Basse-Normandie : c'était un homme en vue, dont on avait déjà parlé comme candidat au Contrôle général ¹.

Peut-être est-ce le mémoire de cet intendant qui figure dans les papiers du président Lamoignon, sous le titre : *Réflexions sur les administrations provinciales?*

Incapables d'agir pour le bien général, les « administrations » de Necker ne peuvent pas davantage satisfaire les divers Ordres. Tel est le point de vue que soutient ce document ².

Le clergé est heureux de sa prépondérance? Il ne tardera pas à endosser des responsabilités désagréables. La noblesse croit retrouver sa vieille influence? Elle ne voit pas que le gouvernement « sera nécessairement forcé d'en venir » à diminuer les privilèges! Le tiers reste dans la dépendance des deux autres Ordres : comment admettre que « le bourgeois d'une petite ville, l'habitant de la campagne contrarie l'Evêque ou le seigneur d'une grande terre »? — D'ailleurs, qui donc a réclamé la réforme? Uniquement « les propriétaires puissants qui croyaient avoir intérêt à éviter les recherches du gouvernement ».

Et comme l'auteur ne craint pas le paradoxe, il prétend démontrer que les Administrations provinciales sont plus dangereuses pour l'autorité royale que les États provinciaux eux-mêmes! En l'absence d'un règlement précis, les Commissions intermédiaires ont la haute main sur les dépenses locales, et elles exercent la tutelle des Communautés; bientôt « elles auront plus de consistance que les Parlements », puisqu'elles ont à leur disposition « les revenus publics. » Et « voilà une chambre des communes en perspective! »

Certes, la conclusion était fort excessive : Comment prétendre que les assemblées disposaient des revenus publics,

1. Il existe aux Arch. Nat. 1447 un mémoire de cet intendant sur les impositions, où il expose que les nouvelles assemblées n'apporteront aucun procédé nouveau dans la répartition. Ce manuscrit a déjà été signalé par Chérest.

2. Ce mémoire se trouve à la B. Nat. mss. Fr. 6879. Il figure aussi dans Joly 1037. Il n'est pas daté, mais il a été rédigé en 1782, puisqu'il parle des « quatre années d'expérience » écoulées depuis l'initiative de Necker.

puisqu'elles ne pouvaient établir aucun impôt sans l'autorisation du roi? Mais il faut bien reconnaître que ce mémoire signalait, le premier, les larges pouvoirs confiés aux administrations provinciales en matière de tutelle administrative. La remarque n'allait pas tarder à porter ses fruits ¹.

En effet, dès ce moment, les bureaux du Contrôle général étudient les restrictions qu'il est utile d'apporter à l'activité des assemblées de Berry et de Haute-Guyenne. Il ne s'agit pas de modifier les règlements de formation, ou de supprimer le vote par tête, comme certains le proposaient ²; il faut seulement rendre les Commissions intermédiaires inoffensives en diminuant leurs attributions.

Or les fonctions de l'administration nouvelle n'avaient jamais fait l'objet d'un règlement détaillé. Sous prétexte de fixer avec précision les attributions respectives de l'Intendant et de la Commission, il était donc tout indiqué de rendre au représentant du roi quelques-uns des pouvoirs, dont il avait déjà été dépossédé, en fait.

Tel est l'objet du règlement du 8 septembre 1782, rédigé pour la Haute-Guyenne par Joly de Fleury. L'année suivante, le 23 août 1783, le Berry fait à son tour l'objet d'un arrêt du Conseil, signé par d'Ormesson, qui était récemment parvenu au poste de Contrôleur général.

Ces deux règlements s'inspirent des mêmes principes; mais le second est plus rigoureux encore que le premier. Voici les points essentiels qu'il faut en retenir ³ :

1° D'abord l'Intendant est mis à même d'exercer un contrôle permanent sur les actes de l'assemblée et de la commission intermédiaire. Il reçoit communication de toute la correspondance courante entre la commission et le ministre, c'est lui qui achemine les lettres, reçoit et transmet les réponses. Le

1. Dans H 1600, pièce n 136 (Arch. Nat.), il existe l'esquisse d'une réponse à ces Réflexions : elle ne présente pas d'intérêt.

2. K 885. « Projet de déclaration du Roi portant établissement d'une chambre des impositions en pays d'élections ».

3. Le texte de l'arrêt de 1782 est dans AD¹A aux Archives Nationales — celui de l'arrêt de 1783 dans le *Procès-verbal* de l'Assemblée de Berry, 1786, page VIII à XV.

voilà donc en mesure d'apporter au gouvernement la critique détaillée et immédiate de chaque demande ou de chaque projet établi par l'Administration provinciale ¹.

De plus, le procès-verbal de la session ne peut être imprimé sans l'autorisation expresse du Conseil du Roi. Bien entendu, c'est sur l'avis de l'Intendant que le ministre se basera pour faire donner cette approbation ².

2° Mais les pouvoirs du Commissaire départi ne se bornent pas à cette surveillance incessante. Il reprend à l'administration provinciale les attributions *contentieuses* que celle-ci avait pris l'habitude d'exercer.

Toutes les réclamations relatives aux impositions sont dorénavant soumises au jugement de l'intendant. Pourtant la commission garde le droit de terminer ces affaires par voie de *conciliation*.

Le tout était de déterminer si la conciliation devait être essayée *obligatoirement*. Sur ce point-là, les deux Généralités ne se sont pas soumises au même régime. En Berry, le contribuable peut librement choisir le mode de recours : conciliation ou jugement ; il peut donc négliger la Commission intermédiaire. En Haute-Guyenne, si l'intéressé s'adresse directement à l'Intendant, le conseil du Roi est saisi et décide de la marche à suivre : voie de conciliation, ou voie contentieuse.

Quelles attributions précises gardent donc les Commissions intermédiaires, en matière d'impositions ? Elles opèrent la répartition, et prononcent sur les demandes en *décharge* faites par les contribuables qui ont éprouvé un dommage exceptionnel.

Après tout, ces dispositions étaient raisonnables. L'assemblée chargée de la répartition ne pouvait pas jouer le rôle de tribunal dans cette même question.

1. En Berry, il reçoit en outre une copie du procès-verbal de chaque séance, et un compte rendu hebdomadaire de la commission intermédiaire.

2. Les dispositions concernant l'impression des procès-verbaux figurent dans l'art. 4 du règlement de Berry. En Haute-Guyenne, elles font l'objet d'une lettre spéciale (contrôleur général à l'évêque de Rodez 9 avril 1783). La cause de cette rigueur nouvelle est celle-ci : la publication du procès-verbal de 1782, en Haute-Guyenne, avait donné lieu à des incidents, dont le gouvernement voulait éviter le retour.

3^o Mais les règlements de 1782-1783 donnent aussi au représentant du Roi des droits nouveaux sur des objets d'intérêt local : la confection des travaux publics, et l'ordonnancement des dépenses provinciales.

En Berry, le règlement vise uniquement les travaux qui sont à la charge des *Communautés* : construction d'une fontaine ou d'une halle, par exemple. Pour un travail de ce genre, c'est l'intendant qui fera dresser le devis, s'il estime que l'ouvrage est utile. La Commission intermédiaire se bornera à faire l'adjudication, en présence du Subdélégué.

En Haute-Guyenne, les règles établies ont une portée plus générale. Toute adjudication de travaux publics est faite conjointement par la commission et par le subdélégué. La réception des travaux terminés exige la même formalité.

La question de l'ordonnancement, est plus importante encore. L'administration provinciale avait à payer les frais de son administration et des services régionaux, à entretenir des « ateliers de charité » pour les chômeurs, à distribuer des secours individuels¹. Toutes ces dépenses devaient être autorisées par le Conseil du roi, et les sommes nécessaires étaient entre les mains du receveur des finances.

Les bénéficiaires seront-ils payés sur mandat de la Commission intermédiaire, ou sur mandat de l'Intendant ? Voilà le point à fixer.

Toutes les ordonnances comptables sur « les fonds destinés par S. M. aux différents services de la province... ne seront délivrées à l'avenir *que par le Commissaire départi*, sur le visa de la Commission intermédiaire », dit le règlement de Berry (art. 9-10). En Haute-Guyenne, la règle est moins absolue ; mais la pratique est à peu près identique.

Sur chaque état de dépenses approuvé par le conseil, c'est donc l'Intendant qui ordonne le paiement, la Commission se bornant à constater, par son visa, la régularité de l'ordonnance².

1. V. *infra*, chapitre IX, sect. II.

2. En Berry, il y a une exception à ce principe. L'intendant signe une

Ces droits reconnus à l'Intendant peuvent paraître secondaires. Pourtant les assemblées vont être très sensibles à cette formalité; elles y verront une marque de défiance à leur égard, et aussi une atteinte à leur prestige : l'entrepreneur de travaux recevra son à-compte en vertu d'un ordre de l'Intendant; le bénéficiaire d'une indemnité touchera cette somme sur mandat du Commissaire départi. La Commission intermédiaire, dorénavant, paraîtra donc tout à fait étrangère à ces opérations.

De tous ces détails, se dégage la même impression générale : Intervention constante de l'Intendant qui surveille l'assemblée, qui fait fonction de juge entre la commission et les contribuables, qui reste le tuteur des communautés.

Ce n'est pas là seulement une grave restriction aux pouvoirs de l'Administration provinciale; c'est aussi pour elle l'occasion de conflits continuels, puisque les attributions de l'agent du roi s'enchevêtrent avec les siennes, et qu'il partage avec elle le pouvoir exécutif, pour les objets d'intérêt régional.

Pourtant les deux Administrations n'osent guère protester :

Le procès-verbal de Haute-Guyenne (14 sept. 1782) déclare même que l'assemblée « accepte avec reconnaissance » le nouveau règlement; car le roi a agi uniquement dans l'intérêt du service.

Évidemment, il ne faut pas se fier uniquement au texte imprimé : ce procès-verbal de 1782 a subi de larges coupures. Mais une lettre du Contrôleur général à l'Intendant, énumère, le 27 novembre ¹, les concessions sollicitées par la Commission intermédiaire; or ces demandes ne portent que sur des détails de forme. Le seul point intéressant concerne l'ordonnancement des dépenses, et, sur celui-là, le gouvernement ne cède rien.

L'assemblée de Berry est tout aussi timide. Quelque temps avant la session, la Commission avait envoyé au ministre des

ordonnance *globale* pour tous les fonds affectés aux ateliers de charité. La commission délivre les mandats pour distribuer la somme entre les intéressés.

1. H. 1600. Dossier Berry et Haute-Guyenne. *Copie* d'une lettre de Joly à Meulan d'Ablois.

observations intéressantes. Il faut, avait-elle remarqué, établir un partage très net entre les attributions de l'Intendant et celles de l'Administration. La Commission doit conserver « l'exécution pleine et libre qui lui a été confiée ». L'Intendant « n'aura que la surveillance ». — Si, comme le décident les nouveaux règlements, le commissaire départi « commence à influencer dans les détails de l'exécution », alors les conflits sont inévitables ¹.

D'ailleurs « établir à côté de la commission intermédiaire et dans le même lieu un supérieur et un concurrent »..., c'est inciter le contribuable à émettre des réclamations injustes, dans le seul but d'opposer l'un à l'autre les deux pouvoirs.

Mais, lorsque l'assemblée se réunit, le bureau du Règlement ne répète pas ces objections. Il se borne à commenter les règles qui lui sont imposées. A peine demande-t-il deux modifications de détail.

D'où vient donc cette résignation? Les assemblées ont le sentiment de leur impuissance, et surtout elles sont trop heureuses ², de ne pas subir un traitement plus sévère encore. Elles avaient craint de disparaître, or le gouvernement voulait bien les laisser vivre.

III. *L'application des règlements restrictifs.*

En réalité, elles végétaient, l'exécution de ces règlements compliqués entraînait des conflits fréquents, surtout en Haute-Guyenne ³

A la fin de 1782, la Commission rédige un mémoire pour répondre à certaines critiques de l'intendant Meulan d'Ablois : le ton en est énergique, et même assez âpre. « Si l'on donne à Monsieur l'Intendant le droit de diriger nos opérations, ou même d'y influencer, on nous prive de notre liberté, et nous ne consentirons plus à une existence qui serait avilie. » Il faut absolu-

1. Aveyron. C. 1689. Observations sur le projet de règlement concernant l'administration provinciale du Berry.

2. En Haute-Guyenne le bureau fait nettement cet aveu.

3. En Berry, les membres de la commission intermédiaire, plus timides, mettaient moins d'amertume dans leurs plaintes.

ment définir « les bornes que l'une et l'autre surveillance doivent respecter et n'outrepasser jamais ». Or Meulan d'Ablois, dit-elle, exagère l'étendue de ses pouvoirs, intervient dans des questions réservées à la Commission, et emploie à son égard « un ton impératif » insupportable¹.

Bientôt, cet Intendant quitte la généralité. Mais son successeur, M. de Trimond, est aussi intransigeant, et plus désagréable encore. Les lettres qu'il adresse, en septembre 1784, — à titre privé —, à l'un des fonctionnaires du Contrôle général, sont caractéristiques de son état d'esprit². « Vous n'avez pas idée du travail pénible et dégoûtant dont je suis accablé ici : Tout y est difficile et dégoûtant par rapport à cette Commission. Les moindres objets présentent des difficultés de compétence. On peut m'assimiler à quelqu'un qui aurait un procès interminable en règlement de juges », écrit-il le 5 septembre.

Ces difficultés, il ne veut pas entendre parler de les résoudre à l'amiable. Vainement le président de l'assemblée lui offre une entrevue : « Je ne saurais m'entendre avec M. de Rodez sur les objets qui peuvent avoir besoin d'explications ». Ce qu'il demande au ministre, c'est de suspendre la réunion de l'assemblée jusqu'à la solution de tous les points litigieux ; il sait que l'évêque de Rodez, « avec son Saint-Esprit Deslandes³ », est en route pour Versailles ; il espère bien qu'on les recevra fraîchement.

Un dernier trait éclaire ses intentions. L'assemblée voudrait contracter un emprunt de trois millions pour les routes ; il insiste pour que le gouvernement refuse son approbation. L'argument ? Il est bien simple : En faisant adopter ce projet

1. Aveyron. C 1689. Ces « observations » ne sont pas datées, mais ont été rédigées après le « département », donc en novembre ou décembre. Un résumé est adressé à l'évêque de Rodez pour qu'il en parle au ministre.

2. Arch. nat. H. 1600 : Ces pièces sont des copies. Le destinataire avait probablement gardé les originaux entre ses mains, puisqu'il s'agissait de lettres privées.

C. Glagau a signalé l'existence de ces documents (*Reformversuche and Sturz des absolutismus in Frankreich*, Munich. 1910. in-8).

3. H. 1600. Lettre (copie) du 15 sept. 1784. Deslandes était syndic de l'administration.

à longue échéance, l'Administration provinciale a pour but « d'assurer sa perpétuité! » — Sans doute M. de Trimond se chargeait-il de la faire mourir à petit feu!...

Au cours de toutes ces difficultés — au témoignage même du chef de service, M. de Vergennes, intendant au département des impositions — « les Administrations étaient entièrement décomposées ¹ ».

Necker s'efforce alors de protéger l'existence des deux assemblées. Dans un chapitre de son *administration des Finances* ², il en appelle à l'opinion publique.

Depuis sa retraite, — dit-il —, le gouvernement s'ingénie à entraver l'activité des administrations. Pourquoi cette méfiance? L'autorité royale n'a rien à craindre. Le Parlement, en combattant la réforme, a méconnu son intérêt, car, en appuyant ses remontrances sur l'avis des assemblées locales, il aurait accru son propre pouvoir.

Mais les magistrats n'ont certes pas oublié le fameux « Mémoire » de 1778! Ici, Necker n'hésite pas à désavouer le passage célèbre qui avait provoqué sa chute : S'il a dit, à ce moment-là, que la réforme administrative était un moyen d'agir contre les Parlements, c'est uniquement parce qu'il désirait « tranquilliser » le roi!

« Je me suis servi des comparaisons et des rapprochements qui se présentèrent à ma pensée : cette manière de parcourir une question jusque dans les hypothèses les plus imaginaires est universellement connue. »

Voilà une volte-face imprévue, et une capitulation sans dignité ³!

Necker agit plus adroitement, lorsqu'il expose l'œuvre des deux Administrations depuis leur création ⁴.

L'assemblée de Berry a obtenu un résultat important : la

1. Note de l'intendant de Vergennes au Contrôleur général. H. 1700 pièce n° 81.

2. Tome II, surtout p. 285, 288, 289, et p. 300 et suiv.

3. Brissot, dans ses *Observations d'un républicain*, 1787, juge sévèrement cette « lâcheté ».

4. Tome II, chap. v.

suppression de la corvée — et dressé un plan intéressant : une méthode nouvelle pour la répartition de la Taille personnelle.

L'assemblée de Haute-Guyenne a commencé à réaliser deux projets essentiels : l'un concerne la répartition de la Taille réelle; l'autre, celle de la Capitation; de plus, elle a pris des précautions pour adoucir les contraintes; elle a obtenu des privilégiés une contribution volontaire aux travaux des routes¹.

Certes, il y a aussi, dans ces délibérations, « quelques projets dont l'exécution n'est pas encore prochaine ». Mais l'opinion publique est raisonnable; elle ne s' imagine pas que tout puisse être réalisé immédiatement.

Bien qu'il ne la formule pas nettement, la conclusion de l'ancien ministre apparaît à chaque instant : Les Administrations provinciales ont d'excellentes intentions, et de bonnes idées. Pourquoi le gouvernement refuse-t-il d'en tirer parti? Sans son aide, l'œuvre des assemblées ne peut aboutir qu'à des améliorations de détail².

L'ouvrage de Necker obtient tant de succès, que le Gouvernement ne peut pas continuer à négliger les plaintes des Administrations provinciales.

Calonne — qui, pendant les deux premières années de son ministère ne s'était pas soucié d'éviter les conflits continuels auxquels donnaient lieu les réglemens de 1782-1783, — va faire établir maintenant des Instructions nouvelles.

Il ne s'agit pas de modifier le *fond* des règles adoptées par Joly de Fleury et d'Ormesson; mais seulement de donner, pour tous les cas, des décisions précises; de remédier à la confusion des pouvoirs; de tracer nettement les droits et les devoirs respectifs de l'Intendant et de la Commission.

1. Necker insiste beaucoup sur ces dons volontaires. Il croit, qu'en prenant contact avec les réalités, les privilégiés sont prêts à faire les mêmes sacrifices que le Tiers-Etat.

2. Les *Mémoires* du Sr de Metternich (t. XIV, p. 267), déclarent que Necker entretenait une correspondance secrète avec les deux assemblées. Mais ce passage contient des anachronismes graves, et a dû être fabriqué après coup. Il n'y a donc pas lieu d'y attacher la moindre valeur.

Dans ce but, sont rendus deux arrêts du Conseil, le 10 mars (Haute-Guyenne) et le 6 juin 1785 (Berry)¹.

Tous deux sont simplement destinés à *interpréter* les articles des règlements précédents. Ils ont été élaborés en commun par les intéressés, et rédigés, au Contrôle général, par l'Intendant des Finances, M. de Vergennes, assisté de son commis Tarbé.

Les questions essentielles sont relatives aux dépenses provinciales, à la tutelle des Communautés, et au contentieux fiscal.

1° Pour les dépenses provinciales, les Règlements de 1782-1783 avaient confié à l'Intendant seul le soin de délivrer les ordonnances de paiement. Mais la formule, trop générale, prêtait à des contestations : lorsqu'un état de dépenses avait été approuvé par le Conseil, l'Intendant devait-il établir un mandat pour l'ensemble des articles inscrits sur cet état, ou bien pouvait-il mandater chaque article *séparément* ?

Les solutions admises en 1785 sont compliquées : il faut distinguer les fonds affectés aux Travaux publics, et les fonds « libres », destinés à acquitter les dépenses diverses et à distribuer des secours.

En principe, l'Intendant mandatera en détail tout ce qui concerne les travaux d'art, exécutés sous la direction du personnel des ponts et chaussées; pour les travaux de routes, et les fonds de charité, il délivra au contraire une ordonnance globale, et laissera à la Commission le droit d'établir les mandats particuliers².

Quant aux « fonds libres », l'état des dépenses proposées par la Commission doit d'abord être signé par le ministre ; ensuite, l'Intendant expédie son ordonnance de paiement, globale en Berry, détaillée en Haute-Guyenne.

En somme, ces règles minutieuses accordent tout de même quelques concessions partielles : mais le gouvernement n'a même pas eu le souci d'adopter des prescriptions

1. Voir *P. V. de Berry*, 1786, p. xvi à xlv.

2. A cet égard, il y a encore des différences de détail entre les deux règlements.

identiques pour les deux Assemblées. Chacun des règlements est le résultat d'un marchandage : aussi l'Intendant de Haute-Guyenne a-t-il été plus exigeant que son collègue de Berry.

2° Pour la tutelle des Communautés, les Instructions nouvelles n'apportent pas de modification sérieuse ; mais elles prévoient soigneusement tous les détails : l'Intendant seul a qualité pour autoriser une paroisse à réparer son église, à construire un abreuvoir ou une halle. L'ouvrage adjugé et exécuté, c'est encore lui qui en fait la réception : La Commission se borne à signer un procès-verbal de visite. Les frais sont payés par une imposition spéciale, répartie, sur les habitants de la paroisse, par trois délégués élus.

3° Enfin, pour définir les droits de la Commission intermédiaire, lorsqu'elle reçoit une demande en réduction d'impôt, les Instructions ne sont pas moins précises. Il suffit de signaler l'innovation essentielle. Toute demande de ce genre qui met en cause la *bonne foi* de l'asséur, ou la façon dont il a respecté le « mandement ¹ » échappe à la compétence de la Commission, même pour une simple conciliation ; l'Intendant seul peut recevoir le pourvoi du contribuable : une fois de plus, son autorité fait échec à celle de la Commission intermédiaire².

Il n'y a donc, dans ces Instructions interprétatives, rien qui adoucisse sensiblement le régime de 1782-1783. Le gouvernement veut bien consentir à mettre fin aux litiges les plus fréquents ; mais il n'entend pas rendre aux assemblées leur ancienne liberté³.

Si minutieuses que soient ces stipulations il ne faudrait pas croire qu'elles aient été suffisantes : une étude détaillée mettrait sans doute en relief les efforts des Intendants pour tourner les règlements, et brider davantage encore l'Adminis-

1. C'est-à-dire l'acte officiel qui fixe la contribution de la paroisse.

2. Par contre, la conciliation est obligatoire désormais dans tous les autres cas. Cf. Aveyron C 1689. « Objets traités et convenus par M. Anson ».

3. Pourtant ces précisions rendaient service aux Commissions, en restreignant les chances de conflits : en effet, dans toute difficulté, la Commission était appelée à souffrir, puisque l'Intendant tenait les clefs de la caisse.

iration provinciale. Deux exemples montreront leur procédé :

En Haute-Guyenne, M. de Trimond profite de ses attributions contentieuses pour adopter une jurisprudence tout à fait contraire à l'esprit des décisions de l'assemblée. Même s'il est prouvé que les règlements relatifs à la confection des rôles ont été volontairement négligés, l'Intendant ne punit pas l'assesseur responsable : c'est l'encourager à recommencer ¹.

En Berry, l'Intendant affecte d'ignorer la partie des Instructions qui concerne les fonds libres ; par exemple, il règle seul les gratifications accordées aux chirurgiens ; aux observations du Contrôle général, il répond qu'à son sens l'administration provinciale ne doit « se mêler que des impositions et des chemins ² ».

Ces résistances tenaces, dont l'ancien régime offre tant d'exemples, sont favorisées par la faiblesse du ministre : aussi vont-elles reparaitre plus largement encore après la réforme de 1787.

*
* *

Incertaines du lendemain, réduites dans leurs attributions, tenues en bride par des textes minutieux, sans cesser d'avoir à craindre la mauvaise volonté de l'Intendant, les Administrations de Berry et de Haute-Guyenne poursuivent néanmoins, pendant ces 9 années, — avec plus de constance que d'enthousiasme, — l'établissement d'un programme de réformes.

Les discussions sont sérieuses, et les solutions étudiées soigneusement : pour la réforme de la Taille, et pour celle de la Capitation³, les assemblées de 1787 se borneront bien souvent à adopter les procédés fixés par leurs devancières ; pour leurs études économiques, elles trouveront une base solide dans les rapports faits à l'assemblée de Berry⁴.

1. H 1600. Observations de la Commission intermédiaire au conseil.

2. *Arch. nat.* H 94. Une note constate que « depuis trois ans » l'Intendant maintient son point de vue.

3. Cf. pour la réforme de la taille réelle en Guyenne, les procès-verbaux de 1780 et 1782, et pour la taille personnelle en Berry, le procès-verbal de 1783.

4. Je ne veux pas consacrer un développement spécial à l'œuvre de ces

Mais les résultats pratiques sont bien maigres : l'abonnement des vingtièmes est accordé dès 1779 — pourtant, en 1786, en Berry, les deux tiers des rôles ne sont pas encore rédigés. Le procédé, imaginé par l'assemblée de Haute-Guyenne pour dresser les rôles de la Capitation, n'est pas encore complètement appliqué au bout de quatre ans. Les mesures législatives demandées pour défendre la propriété rurale ne sont pas obtenues¹.

Quels sont donc les motifs de cette disproportion ?

D'une part, la timidité des assemblées. — Elles font des critiques serrées, et ne proposent pas toujours les remèdes d'ensemble qui s'imposent ; elles ont le respect des droits acquis. L'assemblée de Berry en donne une preuve dès ses débuts : elle déclare que la confection des routes par corvée est un procédé aussi onéreux que pénible, et n'en demande pas nettement la suppression ; pour qu'elle se décide à formuler son vœu, il faut qu'elle y soit directement incitée par l'Intendant, au nom du ministre.

D'autre part, la mauvaise volonté du gouvernement à partir de 1781. — Privées de ressources financières suffisantes, les deux Administrations ont besoin de la protection active du ministre. Or elle leur fait défaut. A peine, en 1785, Calonne, moins intransigeant que Joly et d'Ormesson, se décide-t-il à approuver un emprunt sollicité par l'assemblée de Haute-Guyenne, et à sanctionner le programme établi en Berry pour la réforme de la Taille !

Les partisans de la réforme administrative sont-ils déçus ? Non pas : ils ont tout lieu de croire que des assemblées *élues*, et *soutenues par le gouvernement*, seraient capables d'obtenir des résultats pratiques et immédiats.

Ainsi la question des assemblées provinciales restait à l'ordre du jour.

assemblées, exposée par Girardot, plus tard par de Luçay ; puis, récemment, par M. Gontier et par M. Lachaze.

1. Les seuls résultats sérieux sont relatifs aux travaux publics.

CHAPITRE III

Le régime de 1787.

Lorsqu'au milieu de 1786, Calonne, après avoir feint l'optimisme pendant trois ans, dévoile au roi la situation vraie des finances ; lorsque, pour remédier à la crise, il ne voit plus d'autre moyen que de « reprendre en sous-œuvre l'édifice entier pour en prévenir la ruine ¹ », convoque une assemblée de Notables et présente un plan complet de réformes, la réorganisation administrative lui apparaît aussitôt comme la condition nécessaire de l'exécution de son programme.

Sous quelle forme va-t-on la réaliser ? Les assemblées du Berry et de Haute-Guyenne ne peuvent satisfaire l'opinion : la publication de la seconde édition des *Considérations sur le gouvernement de la France*, contribue à élargir l'horizon des réformateurs ² : Il faut que l'assemblée qui siège au chef-lieu de la généralité soit soutenue par des corps analogues, établis dans les villages.

Et voilà que surgissent de nouveau les conceptions rivales qui n'avaient pas cessé de se manifester depuis 1750 : Assemblées de propriétaires, réduites à un rôle consultatif, selon le principe des physiocrates — Assemblées analogues aux Etats provinciaux, capables sans doute d'agir avec quelque indépendance, mais organisées selon la forme traditionnelle, avec la division en Ordres — Assemblées propres à ménager les pré-

1. Sur les caractères généraux de ce plan, je renvoie aux ouvrages de M. Marion, Chérest et Clagau.

2. J'ai déjà signalé qu'en 1784 le marquis de Paulmy avait donné une édition des *Considérations*, peut-être remaniée par lui-même. Cette édition propose l'établissement des 3 degrés d'assemblées : paroisse, district, province.

jugés et les intérêts des privilégiés, mais privées de toute autorité sérieuse : C'est ce dernier système, le plus timide, qui triomphera encore une fois, comme il avait triomphé en 1782.

SECTION I

Les Travaux préparatoires (Février-Juin 1787).

I. — *Le plan de Calonne.*

Calonne se rallie à la forme proposée par les physiocrates. Il cède à l'influence de ses nouveaux amis : Mirabeau, le fils du Marquis; et Dupont de Nemours, l'ancien collaborateur de Turgot. C'est par l'intermédiaire de Mirabeau qu'il a connaissance du fameux *Mémoire sur les municipalités*, dont Dupont revendique aussitôt la paternité ¹.

Le ministre n'adopte d'ailleurs pas complètement les idées de son collaborateur : Il supprime l'« Assemblée Nationale ». Peut-être voulait-il bien admettre que chaque assemblée provinciale pût envoyer un délégué à la Cour : mais cette idée, qui figure encore dans l'exposé remis à Louis XVI en novembre 1786 ², disparaît dans le projet définitif ³.

Le plan présenté par Calonne aux Notables comporte donc trois degrés d'assemblées, « élémentaires » les unes des autres.

— L'assemblée inférieure porte le nom d'assemblée *paroissiale* : Elle est formée suivant le système censitaire de Dupont de Nemours : Le chiffre même de 600 livres, le cumul des voix pour les propriétaires qui possèdent un revenu supérieur; le droit, pour ceux dont le revenu n'atteint pas ce chiffre, de s'associer et d'exprimer un suffrage collectif : tout cela est emprunté textuellement au projet de 1775.

Ce qu'il faut remarquer seulement, c'est que cette assemblée

1. Lettre de Dupont au frère de Turgot, 2 juillet 1787, citée par Schelle, *Dupont de Nemours et l'école physiocratique*, p. 198.

2. Mémoire publié par Glagau — *op. cit.* — appendice 5. *Arch. nat.* K 677, n° 21).

3. Voir ce texte dans K 677 également, et aussi le discours de Calonne à l'ouverture de l'assemblée des notables, B Nat. Le 21⁶ (in-4), page 27.

doit être l'unique organe de la vie municipale. L'assemblée générale des habitants n'a plus de raison d'être; un corps d'officiers municipaux serait tout aussi inutile ! L'assemblée paroissiale délibère et exécute elle-même. Mais ce régime ne s'applique qu'aux villages; dans les villes, l'organisation en vigueur subsiste, c'est celle de 1764-1765, amendée en 1771 par le rétablissement de la vénalité des offices municipaux.

— L'assemblée intermédiaire — ou de *district* — groupe trente paroisses; elle est formée par leurs députés. Son rôle est modeste : Répartir les impositions, et présenter à l'assemblée provinciale des « observations ». Elle n'a pas de bureau permanent.

— L'assemblée supérieure — ou *provinciale* — est formée, sans distinction d'Ordre ¹, par les députés des assemblées de district. Le rang qu'occupe chaque député est déterminé uniquement d'après le chiffre d'impôts payés par le district qu'il représente. Le président est élu pour 3 ans. Enfin une « Commission intermédiaire » existe, dans l'intervalle des sessions ².

Les fonctions consistent à répartir l'impôt, proposer et diriger les travaux des routes; soulager les pauvres; adresser au gouvernement toutes les propositions utiles à la province.

Il est bien entendu que cette réforme s'appliquera seulement dans les provinces « qui n'ont point de convocation d'États ».

Voilà donc un régime libéral. Et Calonne s'empresse de souligner les erreurs commises par Necker en 1778-1779 : le recrutement par cooptation — le président permanent et nommé par le roi — l'absence de tout échelon intermédiaire entre la paroisse et la province. Au contraire les assemblées qu'il propose sont vraiment représentatives et bien coordonnées.

Mais sont-elles capables d'agir librement ?

Ici, la conception de Calonne est nettement autoritaire : Tout en se défendant de vouloir diminuer l'autorité royale, ou lais-

1. Dans le projet de nov. 1786, Calonne proposait de réserver au minimum la moitié des Sièges aux privilégiés. L'idée disparaît dans le projet définitif.

2. L'expérience faite en Berry et en Haute-Guyenne en avait démontré l'utilité.

ser aux assemblées provinciales un pouvoir de décision propre, Necker n'avait pas caché qu'il agissait contre l'Intendant; en s'abstenant de déterminer strictement les attributions des commissions, il les avait encouragées à empiéter sur les pouvoirs des agents royaux. — Calonne, au contraire, reste fidèle aux principes adoptés en 1782, et confirmés en 1785 : il les aggrave même :

L'intendant aura connaissance de toutes les délibérations; il pourra les approuver *provisoirement*. Il aura le droit d'assister aux séances quand il le jugera à propos. Il ordonnancera *toutes* les dépenses ¹. Sous aucun prétexte, l'assemblée ne pourra « s'arroger aucune portion de l'autorité exécutive » : Voilà donc la Commission intermédiaire réduite à une mission de surveillance ²!

Ces principes, le ministre les affirme plus énergiquement encore lorsqu'il s'adresse au roi seul : Mon but, dit-il dans l'exposé adressé à Louis XVI en novembre 1786 ³, c'est de « recueillir le *vœu* des propriétaires contribuables, représentés par des députés continuellement éligibles par eux — et de les restreindre à éclairer l'administration par des délibérations consultatives, *sans leur donner le droit*, ni leur *laisser prendre la prétention* d'administrer elles-mêmes ».

Recrutement libéral — mais fonctions étroites! — Le projet de Calonne ne menaçait, ni la monarchie absolue, ni la centralisation.

II. — *Le plan des Notables* ⁴.

Les notables attendaient et désiraient un tout autre système :

1. Régime plus rigoureux qu'en 1785.

2. Il n'y aura donc plus *partage* du pouvoir exécutif régional entre l'intendant et la commission.

3. Les objections du roi, et les réponses de Calonne, sont aux *Arch. Nat.* K 164, elles ont été publiées par Glagau (op. cit., (p. 391).

4. Les auteurs allemands : Wahl : *Vorgeschichte des französischen Revolution* (1905-1907) et Struck : *Die Notabelnversammlung von 1787*, dans *Historische Vierteljahrschrift* 1905 — ont examiné cette question — mais ils n'ont pas vu le document capital, le « rapprochement des avis » opéré dans la conférence du 10 mars (Arsenal, mss. 3978).

Aux privilégiés qui composent cette assemblée, la seule pensée d'abolir la distinction en Ordres va sembler audacieuse — Aux parlementaires, aux évêques, aux grands seigneurs, qui y constituent la majorité, la subordination à l'Intendant va paraître insupportable : Et, parmi les membres, ceux qui appartiennent à des pays d'États vont avoir beau jeu pour rappeler le gouvernement au respect des principes traditionnels.

Le mode de travail adopté pour l'assemblée des notables était le suivant : Chacun des sept « bureaux » entre lesquels les membres avaient été soigneusement répartis¹, sous la présidence d'un Prince du sang, émettait un avis sur le projet.

Ensuite, les délégués des différents bureaux devaient se réunir pour essayer de « rapprocher » les avis, et d'en dégager les points communs : mais chaque bureau était libre de persister dans son point de vue : Enfin il devait y avoir un vote en assemblée générale ; en fait, il n'eut pas lieu.

C'est donc aux délibérations même des bureaux qu'il faut avoir recours : Il ne faut pourtant pas prétendre en dégager un avis absolument exact et complet, car l'opinion exprimée par la majorité des *bureaux* pouvait fort bien n'être pas celle de la majorité des *membres* : Un projet pouvait, en effet, se trouver adopté dans 4 bureaux, par une faible majorité ; et rejeté, dans les 3 autres, à l'unanimité².

Le gouvernement, qui d'ailleurs ne s'était nullement engagé à suivre les suggestions données par ces votes, avait donc tous les prétextes pour se dérober.

Le projet relatif aux assemblées provinciales est soumis, le premier, à l'examen des Notables, parce que les autres parties du plan de Calonne supposaient l'adoption préalable d'une réforme administrative. Les bureaux s'occupent de cette question les 25, 26 et 27 février 1787.

Ils se bornent à faire des critiques : nul n'essaie d'opposer au

1. Calonne avait eu soin de répartir ses partisans — ou ceux qu'il croyait tels — dans les différents bureaux.

2. Sur cette méthode, voir la critique de Condorcet : *Essai sur les assemblées provinciales*, p. 372.

plan du ministre un contre-projet. Mais leurs préférences se manifestent néanmoins avec une netteté suffisante¹.

I. — Tout d'abord, c'est la formation et la composition des assemblées qui appelle l'attention des Notables.

Dans l'ensemble, ils admettent les trois degrés de la hiérarchie, et acceptent le recrutement par élection : Seul, le 6^e bureau demande au roi « d'abandonner le projet des assemblées provinciales et de district, comme susceptibles des plus grands inconvénients », sans que le procès-verbal, très sec, donne les raisons de ce vote².

Mais tous les bureaux sont d'accord pour demander le maintien de la division traditionnelle en Clergé, Noblesse, et Tiers-État, qui tient » à la constitution de la monarchie » :

Si les Ordres étaient confondus, les assemblées pourraient devenir « tumultueuses, et, pour ainsi dire, démocratiques ou despotiques », déclare le 2^e bureau. C'est « l'autorité du monarque » qui est en jeu. Il est vraisemblable d'ailleurs que les nobles et les évêques s'abstiendraient de venir aux séances. Et les assemblées en souffriraient car « privées de l'appui, de la considération et du crédit de ces deux premiers ordres, elles ne pourraient se défendre contre toutes préventions, prépondérances et autorités quelconques, qui voudraient empiéter sur leurs droits³ ».

Le moins que l'on puisse demander, c'est le maintien d'une distinction honorifique : Les nobles et ecclésiastiques doivent avoir la « préséance », au lieu d'être exposés à siéger pêle-mêle avec les autres députés. Le président doit être nécessairement pris parmi eux⁴.

Mais laplupart des bureaux croient nécessaire, en outre, de réserver aux deux ordres privilégiés un nombre fixe de

1. Voir les procès-verbaux des différents bureaux, aux *Arch. Nat.* dans K. 677 et C² — ou à la Bibliothèque de l'Institut. Leurs avis ont été aussi résumés et imprimés (B Nat. mss. Joly 1040).

2. 6^e bureau, 27 fév. 87. Le rapporteur, l'intendant la Galaizière qui soutient les trois degrés d'assemblées, ne recueille que 4 voix sur 17. Voir *Arch. Seine-et-Oise. F. Papiers de Mareil le Guyon*.

3. 1^{er} bureau.

4. 4^e et 6 bureaux.

sièges : les 3^e, 5^e et 7^e, leur accordent la moitié des places, comme Necker en 1778. Plus généreux pour le Tiers, les 1^{er} et 2^e bureaux ne réservent aux privilégiés qu'un siège sur trois sans dire d'ailleurs si les membres de chaque Ordre seront élus par leurs pairs seulement, ou bien par l'ensemble des électeurs ¹.

— En passant à l'examen des détails, les notables expriment encore des avis importants, dont le gouvernement ne tardera pas à tenir compte.

L'organisation de l'assemblée *paroissiale* donne lieu à quelques remarques :

Faut-il que cette assemblée soit chargée à la fois de délibérer — d'exécuter ses décisions — et d'élire le député à l'assemblée de district? Généralement, les notables y consentent. Seul, le 2^e Bureau, voudrait distinguer les « assemblées destinées à députer » — qui peuvent être nombreuses — et celles « destinées à administrer », qui doivent avoir un effectif restreint.

La base proposée pour le Cens est-elle acceptable? Ici l'on désire élargir le recrutement : il n'y a pas de motif pour écarter les commerçants, par exemple, s'ils paient un impôt direct équivalent à celui des propriétaires admis — solution logique, qui prévaudra ².

Là, tout en suivant les principes physiocratiques et en considérant la propriété foncière comme une condition indispensable on n'accepte pourtant pas le cumul des voix, et l'on propose de prendre pour critérium, non pas le revenu, mais l'impôt payé ³.

Tandis que la composition des assemblées de *district* ne soulève aucune objection sérieuse (le 2^e bureau propose seulement de former un comité permanent de deux membres, pour aider le président à assurer la Correspondance, dans l'intervalle des sessions) — la désignation des membres de

1. Voir dans les procès-verbaux, les séances du 26 et 27 février. Seul les 5^e et 7^e bureaux demandent que chaque ordre élise *séparément* ses députés.

2. 7^e bureau.

3. 1^{er} et 2^e bureaux.

l'assemblée *provinciale* provoque presque toujours des observations :

Aux 1^{er} et 2^e bureaux, on voudrait voir la composition des assemblées rester identique pendant les trois premières années, parce que les renouvellements partiels gêneraient la mise en train du régime. Timoré, selon sa coutume, le 5^e Bureau, celui du duc de Bourbon, demande des précautions : Il faudrait que « S. M. se réserve de nommer, pour la première fois, le président et tous ceux qui composeront les assemblées provinciales ». Le système électif ne fonctionnera que pour les renouvellements postérieurs ! De plus, il faut restreindre, dans chaque Ordre, l'accès à l'assemblée : dans le clergé, les curés sont écartés ; dans la noblesse, siégeront seuls les « Seigneurs de paroisse », ou les gentils-hommes possédant au moins 1.000 Livres de revenu, en fonds de terre, dans la province. Dans le Tiers, ce sont uniquement les syndics des Communautés et les officiers municipaux des villes qui pourront être députés.

Toutes ces observations secondaires ne sont pas négligeables, car les rédacteurs des règlements de Juin 1787 sauront en faire leur profit : elles ne sont d'ailleurs pas absolument inconciliables avec les règles proposées par Calonne.

II. Mais lorsque, après avoir étudié la *forme* des assemblées, les notables en viennent à examiner les *attributions et les pouvoirs*, — alors, d'une façon presque unanime, ils rejettent complètement le projet du ministre ².

Le compte-rendu complet des discussions du 2^e bureau donne sur ce point des indications intéressantes³. Le conseiller d'État Lambert — le futur Contrôleur général — chargé du rapport sur le projet, montre nettement quelle doit être la situation des assemblées. « Toute autorité leur est effectivement refusée; nulle ordonnance ne peut émaner

1. Le seigneur *de paroisse* est celui sur la terre duquel se trouve le clocher.

2. Seul le procès verbal du 6^e bureau ne traite pas la question : le rapporteur, un intendant, est favorable aux idées de Calonne.

3. Arsenal, mss. 3978.

d'elles, nulle délibération ne peut les soustraire à la nécessité d'une autorisation ». Et cela est légitime, dit Lambert, car « le droit d'administrer appartient au roi et aux personnes auxquelles il le confie ».

Immédiatement, des protestations s'élèvent : « En ce cas, l'assemblée sera dans le néant », dit M. de Castillon ¹... » Tout se réduit », ajoute-t-il, « à une autorité absolue pour le Commissaire départi ». Or le but essentiel d'une réforme administrative doit être la diminution des pouvoirs de l'Intendant : La Fayette soutient le même point de vue.

Lambert a beau répondre que cette autorité de l'intendant ne sera pas « absolue », puisque l'assemblée aura toujours le droit d'adresser au roi des « représentations » ; — affirmer que la nouvelle administration « ne sera pas *dans la main*, mais *sous la main* du gouvernement » ; — promettre même qu'elle aura le droit d'exécuter elle-même ses décisions, après approbation du pouvoir central, — le Bureau ne veut pas se fier à une simple interprétation verbale : Il désire aussi que l'assemblée provinciale reçoive un pouvoir de décision propre (au moins pour les objets d'intérêt secondaire) et surtout une certaine indépendance en matière financière ².

C'est ce qu'exprime l'avis rédigé le 7 mars. Le Bureau convient que l'administration provinciale doit être subordonnée au pouvoir central ; mais elle doit être soumise à une simple *surveillance*, au lieu d'être placée dans la dépendance de l'intendant. Il est nécessaire, en particulier, que l'assemblée ait à sa disposition une somme, et puisse l'affecter, *sans autorisation spéciale*, aux dépenses courantes et aux objets imprévus. Il faut aussi qu'elle puisse ordonnancer les dépenses autorisées par le gouvernement, sans avoir à attendre la signature de l'Intendant.

Les mêmes préoccupations se marquent dans les autres bureaux. Les intentions de Calonne y sont vigoureusement combattues ³.

1 Un parlementaire d'Aix-en-Provence, voir Arsenal, mss. 3978, p. 61, 62.

2 Ibid., p. 42-43, 157 et 160.

3. Voir en particulier les pr. v. des 3^e, 5^e et 7^e Bureaux, et l'avis de

De toutes ces indications fragmentaires, le ministre voit donc surgir une conception tout opposée à la sienne. Les Notables reprochent au projet « l'autorité qu'il donne au peuple et au conseil du Roi » ; ils se méfient d'ailleurs des formules trop générales et désirent connaître exactement le texte qui réglementera les fonctions des assemblées.

Au fond de tout cela, qu'y a-t-il ? Quel est le motif qui inspire ces résistances ?

D'une part, le désir de fournir aux privilégiés l'occasion et le moyen de jouer un rôle prépondérant dans l'administration locale. D'autre part, la crainte que le gouvernement ne réussisse, dans l'avenir, « à faire descendre les pays d'Etats au régime des assemblées provinciales¹ ».

Un résultat important n'en est pas moins acquis : Sous la réserve du maintien des Ordres, le *principe* d'une réforme administrative a nettement triomphé. Dans chaque bureau les rares partisans du *statu quo* ont vainement essayé de jeter leur cri d'alarme.

Parmi ces timides, les uns, sans contester la valeur de la réforme, essaient de prouver que le plan est inapplicable dans telle ou telle province : au bureau du prince de Conti, par exemple, M. de La Galaizière, intendant d'Alsace, veut montrer que « la Constitution particulière de cette province », et son rôle à la frontière obligent à y maintenir le régime ancien².

Les autres déclarent que l'expérience faite en Berry et en Haute-Guyenne n'est pas encore assez probante. Ils craignent toujours un danger pour l'autorité royale. « L'État, à la vérité, paraît être dans une sorte de crise », dit l'un d'eux³, « peut-être demande-t-il une pareille révolution ; mais si l'on abandonne les anciens principes, il faut, par les calculs les plus

Gérard, prêteur royal de Strasbourg. — Aff. Etrangères, mss. 1402. F^{ts} 2 à 7.

Le 4^e bureau ne donne qu'une formule vague : « Concilier la surveillance du commissaire départi avec l'activité nécessaire aux assemblées ».

1. Mss. Joly, 1041. F^{ts} 10 et 11. Le 4^e bureau dit nettement : « Si on avait à choisir entre la forme des Etats et celle des Assemblées, on n'hésiterait pas en faveur des premiers ». C³. séance du 26 février.

2. Cf. Arch. Seine-et-Oise. Papiers de Mareil-le-Guyon, série F.

3. Avis d'un membre du 4^e bureau. Séance du 24 février (Arch. Nat. C³).

exacts, s'être assuré d'avance d'un succès éclatant ». Où irait-on, si l'on donnait « trop de consistance à la classe des paysans? »

Le Procureur général Joly de Fleury ¹ résume les arguments des conservateurs. En tolérant l'existence des pays d'Etats, le roi ne perd rien de son prestige, puisqu'il se borne à respecter « la forme ancienne de la monarchie »; — au contraire, en créant des assemblées nouvelles, il abandonnerait bénévolement une part de son autorité traditionnelle : « L'idée seule de toutes ces innovations a déjà fait une commotion dans les mouvements d'argent de la capitale et a altéré le crédit public. »

Mais cet appel n'a pas d'écho. Parmi les brochures publiées à l'occasion de la réunion des Notables, deux seulement prennent parti contre toute proposition de transformation. Et, dans la classe des Intendants, ennemis-nés de la réforme administrative, il se trouve maintenant des hommes pour l'accepter. Puisque l'opinion la réclame, pourquoi refuser une concession que l'on peut si aisément rendre inoffensive?

C'est l'avis qu'exprime au 2^e bureau, avec la désinvolture souriante, et la confiance calme d'un politique blasé, l'Intendant de Rouen, Laurent de Villedeuil ³ : « Le peuple, chargé d'impôts, de devoirs, de servitudes et d'obligations de toutes espèces se plaint de sa situation, et en désire une meilleure... Il attribue, suivant la marche ordinaire de l'esprit humain, tous les maux qu'il éprouve aux administrateurs qu'il voit ». Les paysans s'imaginent « qu'en changeant d'administration, ils paieraient moins : » Ils se trompent ! Mais « ce sera du moins

1. Mss. Joly 1040. « Projets d'avis », de la main du procureur général. Voir aussi l'avis du lieutenant civil d'Alleray au 2^e bureau. (Arsenal, *loc. cit.*).

2. *Lettre de l'Auteur du Mode français*; 29 avril 1787. B. Nat. Lf. ⁹⁵23. et *Observations générales sur les points d'administration discutés à l'assemblée des notables*. Lh³⁹ 6316.

3. C'était déjà un homme en vue : « Ambitieux », disaient les mémoires secrets, « aurait envie de se signaler, et peut tourner du côté du bien, s'il y avait quelque moyen d'avancement » (21 février 1787).

L'opinion de Villedeuil est dans le compte rendu du 2^e bureau (Arsenal, *loc. cit.*).

un bonheur d'opinion, que le nouvel ordre de choses pourra leur procurer : Et qui ne sait combien l'opinion, l'espérance, l'amour propre, — toutes les illusions enfin du cœur et de l'esprit, — contribuent souvent plus au bonheur que les jouissances réelles? »

Et, malgré ce scepticisme, l'opinion fait tout aussitôt à Villedeuil une réputation de libéralisme ¹ !

III. — *Le système de Brienne.*

Dans quelle mesure le gouvernement va-t-il tenir compte de ces avis? Calonne paraît d'abord décidé à faire la sourde oreille : Dans la séance du 12 mars, en donnant lecture des projets destinés à former la seconde partie de son programme général, il remercie les Notables de l'accueil fait au plan d'assemblées provinciales, et affecte de croire que leurs objections concernent seulement la *forme* du Mémoire ².

A cette affirmation audacieuse, les bureaux opposent un démenti. Calonne qui sent grandir l'opposition, tente alors d'appeler à l'opinion publique. Après le scandale provoqué par l'« Avertissement Gerbier », la collaboration devient impossible entre le ministre et les notables ³.

Peut-être alors songe-t-il à faire des concessions ? Le 7 avril 1787, les fonctionnaires qui avaient eu à diriger le service des « Administrations Provinciales » depuis 1778 (l'intendant de Vergennes, et le commis Tarbé) achèvent de rédiger pour lui un mémoire qui amende sérieusement le plan de réforme administrative ⁴. Mais deux jours après, Calonne est renvoyé.

Bientôt, l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne est appelé au pouvoir ; sous ses ordres, l'Intendant Laurent de Villedeuil est chargé du Contrôle général (1^{er} mai 1787).

I. Membre influent de l'assemblée de Notables, où il avait fait figure de chef de l'opposition, Brienne avait eu déjà l'occa-

1. « Bulletin à la main », 10 mars 1787.

2. Le 9 mars, la *Gazette de Leyde* avait publié les principales critiques des notables.

3. Sur ces incidents, voir Chérest.

4. Ce mémoire est aux *Arch. Nat.* dans H. 1600. J'en reparlerai ci-dessous.

sion d'exprimer son opinion sur la réforme administrative. Au 2^e bureau, il avait pris une part active à la discussion ¹.

Sur toutes les questions fondamentales, il s'était prononcé d'une façon formelle. Il acceptait, d'abord, le recrutement par *élection*. Il voulait même élargir l'accès aux assemblées paroissiales. Le droit de vote pouvait être attaché « à une cote d'impôt médiocre ». Évidemment, l'assemblée ainsi formée serait nombreuse ; aussi serait-il nécessaire de désigner un corps d'*officiers municipaux*, qui justifieraient d'un revenu plus considérable.

Il était partisan de la distinction en Ordres. En réalité, d'après lui, il n'existait que deux classes sociales : Le « peuple et la noblesse ». L'ordre privilégié englobait ainsi les ecclésiastiques et les magistrats. A ceux-là, il fallait réserver « une séance distinguée », et la présidence de l'Assemblée ; — au peuple, par contre, il convenait de donner les deux tiers des sièges, dans l'assemblée provinciale.

Enfin, Brienne n'avait pas caché que les assemblées administratives devaient rester « dans la main » du gouvernement.

Il était donc partisan, comme Calonne, d'un système autoritaire ; mais il opposait à la fusion des Ordres un programme conforme à la tradition. Par là, ses vues ne donnaient satisfaction à aucun des desiderata de l'opinion libérale, et ne répondaient que partiellement aux désirs des Notables.

Pourtant on pouvait lui savoir gré de vouloir élargir le droit de vote, et de concéder aux représentants du Tiers la majorité des sièges.

Mais voilà que, au moment de réaliser ses conceptions personnelles, il va abandonner ces deux points essentiels !

II. Les déclarations qu'il apporte aux Notables, dans le courant de mai, marquent nettement cette évolution ².

Le 9, Brienne se rend à une conférence qui réunit, chez Monsieur, des délégués de tous les bureaux³. Il déclare que

1. Voir Arsenal, *loc. cit.*, p. 41 et 43, 55, 138 et 157.

2. Le 23 avril, en assemblée générale, le roi avait promis aux Notables de tenir compte de leurs critiques essentielles.

3. Les indications sur cette séance sont données par un compte rendu de

le roi convoquera les nouvelles assemblées provinciales au mois d'août — en session préparatoire — pour étudier notamment les modifications qu'il y aura lieu d'apporter, pour chaque région, au règlement général; car le gouvernement entend avoir égard « aux différences locales ». — En octobre ou novembre, aura lieu la première session régulière, pour que l'on puisse s'occuper immédiatement de la répartition des impositions.

Mais sur quelles bases se fera la convocation? Ici Brienne se réserve: il n'a pas eu le temps, dit-il, de faire rédiger un projet d'Édit, et de le mettre sous les yeux des Notables. Pourtant les administrations nouvelles seront « conformes aux vues de l'Assemblée ». — En Berry et en Haute-Guyenne, le régime de 1778-79 ne sera pas modifié.

A ces formules vagues, les Notables voudraient voir ajouter quelques précisions: Si le Berry et la Haute-Guyenne gardent l'administration existante, c'est donc que les nouvelles assemblées vont se modeler sur leur régime?

Questionné, le ministre donne enfin deux indications:

Les assemblées ne seront pas calquées sur celles de Necker. D'une part, en effet, la proportion des sièges attribués aux privilégiés sera réduite¹. D'autre part, le principe des assemblées de district et de paroisse est à peu près admis.

C'est tout! « Point de rapports déterminés avec la Chambre des comptes, la Cour des aides, les Intendants, les Ponts et chaussées ». « L'incertitude sur tous ces objets est grande », constate Gérard, délégué du 1^{er} bureau. Sur ce point, Brienne se dérobe.

Y avait-il là de quoi satisfaire la légitime curiosité des Notables? Dans toutes leurs délibérations: programme d'économies, suppression de la Gabelle, établissement de la Subvention

M. de Vidaud, délégué du 3^e bureau. — Aff. Etrang., mss. 1401 — et B. Nat. Le²¹⁷, et par une note de Gérard, membre du 1^{er} bureau. Aff. Étrangères, mss. 1402.

1. Brienne estime que, pour assurer au Tiers-Etat une représentation égale à celle de l'ordre privilégié, il faut lui donner les $\frac{2}{3}$ des sièges: en effet, les officiers municipaux — qui comptent toujours au nombre des délégués du Tiers — sont souvent nobles.

territoriale, ils s'étaient ingéniés à réserver un rôle aux futures assemblées provinciales : Ils en avaient fait la cheville ouvrière de plus d'un projet¹. Et voilà que le gouvernement évitait même d'indiquer quelles attributions il comptait donner aux corps administratifs.

« Il eût été consolant pour l'assemblée », disait le 6^e bureau, « de voir, avant la séparation, cet établissement ordonné au moins par une loi générale... », et le 3^e bureau ajoutait que l'établissement des assemblées lui semblait indispensable, avant qu'il fût question de créer un impôt nouveau².

Devant cette insistance, Brienne fait un pas. Le 17 mai les projets sont examinés en Conseil d'État³.

Le 19, le Comte de Brienne, frère du ministre, et membre du 1^{er} bureau apporte enfin à ses collègues le projet d'arrêt relatif à la province de Champagne : Le procès-verbal du bureau n'a pas gardé trace de cette communication ; mais un des assistants, Gérard, en a noté les traits essentiels⁴ :

Pour constituer l'assemblée, il n'est plus question de réserver au Tiers-État la majorité des sièges ; et même, dans la Commission intermédiaire, les privilégiés auront 4 voix sur 7 ! De plus, le recrutement des nobles sera très restreint : Seuls les « seigneurs de clocher » pourront entrer à l'assemblée provinciale.

Pour indiquer les fonctions, le gouvernement se contente d'une énumération : routes, ateliers de charité, répartition de l'impôt. Et pour tout cela, l'intermédiaire obligatoire de l'intendant.

Voilà qui ne ressemble guère à la déclaration du 9 mai !

Le 25, enfin, lors de la séance de clôture, Brienne reprend et aggrave encore ces indications⁵.

1. C'est l'abbé Papon, *Histoire du gouvernement français*, p. 91, qui constate cette tactique. Il y voit pour les notables un moyen d'éviter les responsabilités.

2. 6^e bureau. 12 mai 87, dans K. 678. — 3^e bureau. — 21 mai 87. — B. Nat. Le 217.

3. *Gazette de Leyde*, 29 mai 87.

4. Aff. Etr. — *loc. cit.*

5. Procès-verbal imprimé de l'assemblée des notables. B. Nat. Le 216.

Le principe électif, auquel il était resté fidèle jusque-là, — il l'écarte maintenant : Pour la première convocation, les membres seront nommés par le roi : Il ne sera question d'élection que pour les renouvellements.

La concession qu'il a faite aux privilégiés, en leur accordant la moitié des sièges et la présidence, — il essaie de la justifier par un argument étonnant. « Ce n'est pas une vaine égalité, démentie à chaque instant par des besoins toujours renaissants, que le peuple a intérêt à réclamer ! C'est du secours et de l'appui que sa faiblesse invoque : et c'est dans le clergé et la noblesse qu'il peut et doit les trouver. »

Les rapports de l'assemblée avec l'intendant, — il les caractérise d'un mot : « Le roi commencera par suivre à cet égard les règlements dont l'expérience a confirmé la sagesse dans les provinces de Berry et de Haute-Guyenne. Si quelques articles de ces règlements ont besoin d'être modifiés, S. M. recevra les mémoires qui lui seront envoyés par les assemblées provinciales. »

Voilà tout ce qu'il offre aux Notables : les règlements de 1783 et 1785 ! Encore glisse-t-il une menace : « Le roi est bien persuadé que des assemblées, qui lui doivent leur existence, en sentiront assez le prix pour ne pas s'exposer à le perdre en abusant de sa confiance. »

III. Quelle influence s'est donc exercée, au cours de ces trois semaines, pour modifier les vues du ministre ? — Est-ce le Conseil du 17 mai qui a déterminé cette évolution ? C'est là, semble-t-il, que la décision a été prise de *nommer* les premiers membres des Assemblées¹. Mais, en dehors de ce point particulier, Brienne a cédé à d'autres sollicitations. D'où venaient-elles ?

Elles sont difficiles à déterminer exactement. Pourtant, il faut admettre que Tarbé, ce Commis des finances qui, depuis plusieurs années, était attaché au service des Administrations provinciales, a joué là un rôle important².

1. *Gazette de Leyde*, 29 mai 87. Pourtant dès le 15, un *Bulletin à la main* parle de la *nomination* de 16 membres pour l'assemblée de Champagne.

2. Peut-être n'était-il que l'instrument d'une coterie ?

Le projet, qu'il avait d'abord rédigé pour Calonne au début d'avril, a certainement été utilisé par Brienne : Le ministre y a fait des emprunts caractéristiques ; et d'ailleurs, trois mois plus tard, il confiera à l'auteur la charge de « Directeur » des Assemblées.

Le travail de Tarbé consiste en une série d'observations sur les passages importants du Mémoire de Calonne, qu'il reprend, un à un¹.

Les remarques qui concernent la *formation des corps administratifs* ont un caractère pratique.

Tarbé montre la nécessité d'un organe *permanent*, aussi bien dans la paroisse que dans le district : Dans l'une, il faut créer un Conseil municipal de 6 membres, dont les travaux seront dirigés par un syndic ; dans l'autre, un Bureau intermédiaire de 4 membres. D'autre part, il propose une réorganisation du système électoral : A la désignation du Conseil municipal, pourront concourir, dans chaque village, les cent propriétaires les plus imposés ; la désignation des assemblées de district sera assurée par un collège électoral spécial, émanant des Municipalités : l'assemblée *d'arrondissement*.

Tous ces rouages nouveaux, qui compliquent le système, vont précisément apparaître dans le plan définitif du gouvernement.

Les observations relatives à la *division en Ordres* ne sont pas moins intéressantes.

Tarbé la juge nécessaire, et fixe la proportion des privilégiés à la moitié des sièges. Son argument est essentiel : Si la part des privilégiés n'est pas déterminée, dit-il, le Tiers-État ne tardera pas à dominer. Alors les officiers de Justice, rompus aux affaires, prendront un ascendant dangereux : « Il serait à craindre que ces assemblées ne fussent bientôt dans la dépendance du Parlement ». C'était une perspective bien inquiétante pour le gouvernement !

Enfin, lorsqu'il aborde les *fonctions* des futures assemblées,

1. *Arch. nat.* H 1600, n° 76. « Observations pour le mémoire des Assemblées provinciales » (l'écriture est celle de Tarbé). Ces observations sont communiquées par l'auteur à d'Ormesson.

Tarbé apporte encore des solutions très étudiées, dont les traits généraux seront admis par les rédacteurs des règlements.

Il faut, dit-il, « opposer au pouvoir des assemblées provinciales un contrepoids continuels dans chaque province » : L'autorité de l'intendant. Dans l'ensemble, les règlements de 1783 et 1785 suffisent à maintenir cette autorité; pourtant, sur deux points, il faut prendre des précautions : ce sont ceux qui concernent le contentieux et l'ordonnancement. Les modifications proposées sont précisément celles que Brienne adoptera deux mois plus tard¹.

Mais toutes ces restrictions étaient absolument contraires aux vœux de l'opinion la plus modérée :

A ce moment, parmi d'autres écrits secondaires², se faisait jour un plan très raisonnable, qui, sans menacer le moins du monde l'autorité royale, sauvegardait les principes essentiels d'une réforme libérale : Dans ses *Vues impartiales sur l'établissement des assemblées provinciales*, Legrand de Boislandry³ demandait au gouvernement de limiter au tiers des sièges le nombre des privilégiés. Il admettait comme électeur quiconque posséderait 100 Livres de rente en bien-fonds, ou serait fermier d'un bien valant 300 Livres. Il soulignait surtout l'extrême importance d'appliquer le principe électif « dès la première année » : c'était, disait-il, le seul moyen d'inspirer confiance.

En même temps, l'abbé de Lubersac, le futur évêque de Chartres, soumettait à Brienne ses *Vues politiques et patriotiques sur l'administration des finances de la France*⁴ : c'était une adaptation des projets rédigés par le Comte de Lubersac

1. Mais Tarbé n'a certainement rien fait pour conseiller au ministre de nommer les premiers membres des assemblées. Il estimait, en se plaçant toujours au point de vue pratique, que des membres nommés manqueraient de zèle et d'assiduité.

2. Ceux de Mathon de la Cour, de l'abbé Baudeau, par exemple. Voir la Bibliographie.

3. B. Nat. L. B³⁰ 372. Boislandry siégera à la Constituante. D'après le contenu, son ouvrage a été terminé entre le 1^{er} et le 25 mai 1787.

Il admet que les assemblées aient 5 délégués permanents au Conseil du roi.

4. B. Nat. 4^e R. 7888, 15 juillet 1787. II^e partie, p. 253-287.

en 1763; elle ne serrait pas de bien près le point de vue pratique, mais elle exprimait les tendances générales des nobles et des ecclésiastiques les plus actifs.

Le « Conseil provincial » de l'Abbé de Lubersac, formé par 12 nobles, « plusieurs » ecclésiastiques, trois parlementaires, et 13 membres élus du Tiers, — entreprend une enquête économique, reçoit des doléances, et les transmet au roi; mais il peut prendre des délibérations, qui sont exécutées aussitôt, par ses soins, « sans avoir besoin d'autre autorité ».

Il n'y a plus d'Intendant. Chaque année, seulement, un inspecteur apporte les ordres du Roi, écoute les plaintes, et se borne à constater que l'exécution des réformes nécessaires n'a pas été négligée. Encore cet inspecteur fait-il tous les ans une tournée différente.

Il n'existe ni Fermiers généraux, ni Receveurs des finances; c'est le Conseil provincial qui assure la rentrée de l'impôt, comme il en dirige la répartition.

Cette hostilité, contre l'intendant et contre les financiers, répondait certainement à l'une des préoccupations les plus vives de l'opinion publique, dans les milieux aristocratiques.

Mais Brienne néglige ces avertissements! En cédant à l'influence des Bureaux du Contrôle général, il ne donne à la France rien de ce qu'elle attendait, rien de ce qu'il lui avait promis lui-même, au moment de son arrivée au pouvoir!

Et voilà que, justement, un adversaire du régime monarchique vient souligner la portée de cette faute et de cette erreur :

C'était précisément en ce mois de juin 1787 que paraissait la première édition de l'œuvre de Dupont de Nemours et de Turgot : le *Mémoire sur les Municipalités*. L'éditeur gardait l'anonymat; mais il faisait suivre cette publication de ses réflexions personnelles : les *Observations d'un républicain*. L'apparition de l'ouvrage faisait quelque bruit; Dupont était convaincu qu'il fallait attribuer l'édition à Mirabeau et à Clavière ¹.

1. Lettre au frère de Turgot, citée par Schelle : *Dupont de Nemours...*, p. 198.

En réalité, l'éditeur du « Mémoire » et l'auteur des observations était Brissot : En 1786, il avait obtenu, par l'intermédiaire de Clavière, une copie du fameux plan, et l'avait fait imprimer à Besançon¹.

Or les *Observations d'un républicain* — que Dupont de Nemours jugeait « révolutionnaires » — étaient appelées à un grand retentissement. Brissot examinait tour à tour les « différents systèmes d'administration provinciale », particulièrement ceux de Turgot et Necker, et il en soulignait l'insuffisance.

Au plan de Necker, il faisait deux objections essentielles : La lenteur de la réforme, et l'insuffisante autorité des assemblées. Comme tous les ministres, Necker n'avait apporté qu'un palliatif. Il n'avait pas compris qu'une transformation progressive devait fatalement échouer, parce que les intérêts adverses avaient le temps de s'y opposer. Il avait eu tort de ne pas donner à ses Administrations le droit de prendre des décisions *définitives*... Tout cela ne s'appliquait-il pas à plus forte raison au plan de Brienne ?

A Turgot (ou plutôt à Dupont), le publiciste reprochait surtout les restrictions censitaires, et le monopole réservé aux propriétaires : c'est, disait-il, « une absurdité palpable » — « Tout citoyen qui consomme... a le droit de voter » : Seul le Suffrage universel « peut élever le peuple au-dessus de son niveau actuel ».

Sans doute, c'est une transformation fondamentale que désire Brissot. Il ne s'en cache pas : « Mourez », dit-il, « si vous ne voulez pas souffrir » ! Ce changement profond, ajoute-t-il, les assemblées provinciales pourraient le réaliser, si elles étaient constituées sur des bases vraiment libérales. Mais il est facile de prévoir l'attitude que prendra le gouvernement : « Il leur donnera des entraves » ; aussi ne feront-elles « qu'un bien léger et médiocre ».

Justes prévisions, que les premiers actes du gouvernement à l'égard de la nouvelle administration vont aussitôt confirmer !

1. *Mémoires* de Brissot, édit. de 1830. II, 370 et 384. Voir sa correspondance avec Mirabeau à ce sujet.

SECTION II

**L'Édit de création et les règlements du 23 juin
et du 5 août 1787.**

L'Édit « portant création d'assemblées provinciales et municipales » rappelle, dans son préambule, l'essai réalisé en Berry et en Haute-Guyenne, les vœux des Notables, et le désir unanime d'améliorer la répartition de l'impôt.

Le roi annonce l'établissement d'assemblées *provinciales*, et — « autant que les circonstances l'exigeront » — d'assemblées subordonnées ; il se contente, en de brefs articles, d'indiquer des dispositions générales, que tout le monde connaissait déjà : doublement du Tiers et vote par tête, — présidence réservée à la noblesse et au clergé, — désignation « de Procureurs-Syndics », qui représentent l'assemblée vis-à-vis des pouvoirs existants : judiciaires ou administratifs.

Il signale très rapidement les fonctions des Assemblées : Répartition des impositions, et aussi des taxes qui ont pour but la construction d'édifices et d'ouvrages publics. Rédaction de vœux ou de projets, sans pouvoir, sous aucun prétexte, retarder le recouvrement des contributions¹.

Dans tout cela, une seule indication à retenir : Selon la promesse faite aux Notables, le régime nouveau sera appliqué seulement dans les Généralités où n'existent pas d'Etats provinciaux (art. 1^{er}).

C'est un « règlement ultérieur » qui déterminera, dit l'article 6, la composition, l'organisation et les fonctions précises des assemblées. Le gouvernement ne veut pas inscrire dans l'Édit ces dispositions essentielles, pour éviter de les soumettre à l'enregistrement des Parlements, et pour se réserver le droit de les remanier, le cas échéant.

En réalité, le roi va rendre deux règlements : l'un relatif

1. Isambert, p. 365. L'édit n'est pas daté : « au mois de juin », dit le texte, mais il a été envoyé au Parlement le 17 et enregistré le 22.

à l'organisation des assemblées — celui du 23 juin; l'autre à leurs fonctions, — celui du 5 août.

I. Le règlement du 23 juin.

Les dispositions relatives à la formation et à la composition des assemblées ont fait l'objet pour chaque Généralité, d'un règlement distinct. Les dates de ces Arrêts du Conseil s'échelonnent, presque toutes, dans le courant de juillet. Le 15 août seulement, paraît le règlement destiné au Roussillon; et le 4 septembre, celui du Dauphiné¹. Mais c'est le premier en date, celui du 23 juin, consacré à la Champagne, qui constitue le règlement-type.

Il est reproduit textuellement (sauf bien entendu les paragraphes essentiellement variables qui déterminent le chiffre des membres, ou le nombre des subdivisions), dans quinze Généralités. En Dauphiné, en Touraine, en Aquitaine seulement, le texte subit quelques variantes.

Les généralités de Nancy et de Valenciennes ne reçoivent pas de règlement. Le roi laisse aux assemblées qu'il y convoque le soin de lui proposer une rédaction.

En outre, trois provinces, — la Franche-Comté, la Flandre et le Bourbonnais, — étaient dans les conditions prévues pour recevoir une assemblée; mais, le gouvernement en ajourne la formation².

La hiérarchie est celle que Brienne avait annoncée, et que tout le monde était d'accord pour accepter : trois degrés d'assemblées : assemblée municipale, assemblée du district ou du « département », assemblée provinciale.

— L'assemblée provinciale a pour cadre la *généralité*. La Normandie, par exemple, divisée en trois intendances : Rouen, Caen et Alençon, reçoit trois assemblées provinciales distinctes.

— L'assemblée du *second degré* a pour cadre une subdivi-

1. Tous ces arrêts sont aux archives nat. dans le registre H 1605. La minute de celui du 23 juin est dans K 685, avec quelques corrections de la main de Brienne.

2. Ces différents cas seront étudiés ci-dessous, chapitre IV.

sion de la Généralité ¹. Tantôt l'on se contente de prendre les circonscriptions existantes, c'est-à-dire les ressorts des tribunaux d'élection; d'où le nom d'*assemblée d'élection* : c'est le cas en Champagne. Tantôt l'on crée de toutes pièces une circonscription nouvelle; on l'appelle soit le *département*² (en Ile de France, et dans toute la Normandie, par exemple), soit le *district* (en Alsace et en Lorraine).

C'est le terme « assemblée de département » dont je me servirai dorénavant pour désigner indifféremment toute assemblée du 2^e degré.

— L'assemblée *municipale*, enfin, existe dans chaque « communauté » d'habitants. Souvent, la « communauté » se confond avec la « paroisse », au moins dans les campagnes. Les villes ne bénéficieront généralement pas du nouveau régime, car elles possèdent déjà presque toutes un corps municipal. Or le roi n'entend pas « changer pour le moment la forme de l'administration des municipalités établies » (Tit. I, art 1^{er}).

Toutes ces assemblées sont élémentaires les unes des autres, c'est-à-dire que « les membres de l'assemblée provinciale seront choisis parmi ceux de l'assemblée de district ou de département, et ceux-ci pareillement pris parmi les membres qui composent les assemblées municipales ».

Telle est la hiérarchie ordinaire, mais, dans les Généralités de Tours et de Bordeaux, le système est un peu plus compliqué : Ces intendances très vastes s'étendaient en effet sur plusieurs *provinces*, qui avaient gardé conscience de leur individualité : par exemple, le Maine, l'Anjou et la Touraine étaient soumis au même intendant.

1. Le nombre des subdivisions est naturellement très variable ; sept dans la généralité de Riom et dans celle d'Orléans, douze dans celle de Châlons, neuf dans celle de Poitiers.

2. Sur ce mot, voir en particulier, Mourlot, *La fin de l'ancien régime dans la généralité de Caen* », p. 42. Le terme désigne, dans le langage du temps, l'opération destinée à répartir l'impôt de quotité entre les paroisses. C'est la première fois qu'on l'applique pour désigner un territoire, mais l'application est logique, puisque ce territoire est précisément formé par le groupe de paroisses entre lesquelles doit s'opérer la répartition.

Pour ménager les susceptibilités de chacune, sans nuire, espérait-on, à l'unité désirable, le gouvernement accorde à la *province* une assemblée particulière, mais subordonnée à l'assemblée *Générale*, qui siégera dans la ville où réside l'intendant.

En somme, la hiérarchie comprend ici quatre degrés au lieu de trois, mais pour éviter d'employer un personnel trop nombreux, le district, ou département, ne possédera pas d'assemblée délibérante; il aura un simple « Bureau de correspondance », nommé par l'assemblée provinciale¹.

Dans la hiérarchie *ordinaire*, voici quel est le mode de formation et de recrutement pour chaque degré d'assemblées.

I. *L'assemblée municipale* comprend des membres *de droit* et des membres *élus*. Les membres de droit sont le Seigneur de la paroisse et le Curé. Si la communauté renferme plusieurs paroisses ou plusieurs seigneuries, les titulaires exercent leur fonction alternativement (art. 2 et 3).

Les membres élus sont en nombre variable : 3, 6, 9 selon l'importance de la communauté. Ils sont désignés par une « assemblée *paroissiale*, », à laquelle ont accès « tous ceux qui paient dix francs et au dessus d'imposition foncière ou personnelle » (taille, capitation, vingtième)², « de quelque état ou condition qu'ils soient » (art. 6). Mais pour être éligible — que l'on soit noble ou non — il faut payer trente francs d'impositions et être domicilié depuis un an dans la paroisse. L'élection a lieu au scrutin, à la majorité relative. Le curé et le seigneur n'y assistent pas.

Ainsi formée, l'assemblée municipale nommera un greffier. Elle aura en outre un « *syndic* », chargé d'exécuter ses décisions. Élu, lui aussi, il aura voix délibérative. C'est à lui, et

1. Voir règlement Tours, 18 juillet, et de Bordeaux, même date, dans H 1605. A Tours, les membres de ces Bureaux de correspondance peuvent être pris en dehors de l'assemblée provinciale. A Bordeaux, ils doivent être pris dans son sein.

2. Cette interprétation est confirmée par deux documents des *Arch. dép.* du Loiret. C. 891. Le procès-verbal de l'élection doit indiquer, la somme payée par le candidat pour les *vingtièmes* et pour la *taille et accessoires*.

non pas au curé, que reviendra la présidence du corps municipal, en cas d'absence du seigneur¹.

La première formation sera faite le plus tôt possible, selon les principes indiqués. — Le renouvellement aura lieu par tiers, à partir de 1790 seulement. Sauf le syndic, les sortants ne seront pas immédiatement rééligibles.

II. *L'assemblée de département*, est formée de seize à vingt-quatre membres, selon l'étendue de son ressort. Le Tiers-État, composé autant que possible d'un nombre égal de députés des villes et de députés des campagnes, a droit à la moitié des sièges. Le vote a lieu par tête, mais le président a voix prépondérante en cas de partage. Or ce président, toujours noble ou clerc, est nommé par le roi².

Comme l'Édit de juin l'avait prévu, l'assemblée désignera dans son sein deux « Procureurs syndics » et un « Bureau intermédiaire ».

C'est le recrutement de cette assemblée qui donne lieu aux dispositions les plus intéressantes : intérêt purement théorique d'ailleurs, puisque le système électif, établi par ce texte, ne doit pas être appliqué pour la désignation des premiers membres, mais seulement pour les renouvellements.

Le principe est simple : L'assemblée de département émane des assemblées municipales ; les élus des paroisses sont seuls électeurs et éligibles. Mais bien des questions pratiques se posent.

D'abord, *tous* les « conseillers municipaux³ » vont-ils se réunir en corps électoral ? Ce serait difficile : On subdivise donc le territoire du département en *arrondissements*. Chaque membre de l'assemblée de département est attaché à un de ces arrondissements. Un siège est-il vacant ? Seul, l'arrondissement intéressé procédera à une élection : au chef-lieu de la circonscription, se réuniront cinq députés de chaque assem-

1. Ce syndic *municipal* remplace l'ancien syndic *paroissial*. En fait, il présidera souvent, car le seigneur ne réside pas sur ses terres !

2. Au bout des quatre ans, le président sera changé. Cette fois, l'assemblée pourra présenter une liste de quatre candidats.

3. Le terme n'est pas employé en 1787.

blée municipale (seigneur, curé, syndic et deux membres élus). Ce sont ces délégués qui formeront le corps électoral ou *assemblée d'arrondissement*¹. C'était en somme l'idée proposée par Tarbé.

Ensuite, tous les membres des municipalités — anciennes ou nouvelles — sont-ils éligibles? Oui, dit le règlement : il n'en excepte même pas les officiers municipaux des villes, titulaires d'offices vénaux. Mais, et c'est là le point capital, les seigneurs et curés qui siègent *de droit* à l'assemblée municipale, seront seuls considérés comme nobles ou ecclésiastiques, dans l'assemblée de département. Donc un gentilhomme, qui fait partie d'une municipalité comme membre *élu*, ne pourra siéger à l'assemblée de département que dans les rangs du Tiers-État (art. 2).

Que devenait donc le principe du « doublement » si les sièges qui étaient réservés au Tiers pouvaient être occupés par des nobles²?

III. L'*assemblée provinciale* comprend de vingt-huit à cinquante membres, selon les Généralités. Les organes essentiels : président, nommé par le roi, — Procureurs — syndics, dont l'un est toujours noble ou clerc, — Commission intermédiaire de quatre membres³, sont les mêmes que ceux de l'assemblée de département. Ces sept personnages jouent un rôle des plus importants, puisque leur action est permanente. Or il y a parmi eux quatre privilégiés.

Le recrutement prévu est simple. L'assemblée de département désignera elle-même ceux de ses membres qui iront siéger, pendant quatre ans, l'assemblée supérieure. Mais, pour la première formation, le roi nomme la moitié des membres, et ceux-ci doivent choisir leurs collègues. Jusqu'en 1790, il n'y aura donc pas de membres élus.

1. *Arch. Nat.* H 1593, 4 sept. 87, voir un mémoire qui propose de donner à l'assemblée d'arrondissement des fonctions administratives.

2. Desgardes, 1^{er} commis du Contrôle général, dit formellement (*Arch. Nat.* H 1519) : « La constitution est telle que les nobles non seigneurs ne peuvent jamais être députés pour la noblesse ».

3. Dont deux privilégiés.

Sauf la clause étrange, qui faussait le recrutement des Assemblées de Département, toutes ces dispositions n'avaient plus rien de surprenant pour qui avait entendu le discours du 25 mai, et lu l'Édit de juin : Maint détail était emprunté aux observations de Tarbé. Le défaut évident, c'était la complexité des rouages.

Le gouvernement, d'ailleurs, ne se refuse pas à apporter des modifications ; il se réserve « de faire à ces premiers arrangements tous les changements que l'expérience lui fera juger nécessaires ». Les assemblées provinciales sont précisément chargées, dans leur session préliminaire, de mettre en activité ce système : Ce sera pour elles l'occasion d'en examiner la valeur.

Pour leur tracer la marche à suivre, Brienne rédige alors une Instruction¹ : Il recommande aux membres, pendant cette session préliminaire, de désigner les Syndics et la Commission intermédiaire : pour ces emplois, il faudra prendre « des gens habituellement résidant dans la province, et qui ne soient pas distraits par le service ou par d'autres fonctions ». Ensuite, l'assemblée commencera à réunir des renseignements en vue du travail à opérer dans la session complète.

D'ailleurs, déclare l'Instruction, « M. l'Intendant fera le département de la Taille cette année comme par le passé ». Brienne oublie qu'il avait promis aux Notables de confier la répartition de l'impôt à l'administration nouvelle dès la première année !

Ces assemblées préliminaires vont avoir lieu à la fin de juillet, et dans le courant d'août. Et les *fonctions* précises des administrateurs ne sont pas encore déterminées ! Le gouvernement prépare un second règlement à ce sujet, mais il laisse prévoir un retard : « En attendant », dit-il, les assemblées se conformeront au règlement du Berry².

Et, de fait, c'est seulement le 5 août 1787 que le Conseil arrête le règlement attendu.

1. *Arch. Nat.* H 1464. C'est au cours de la session préliminaire que les membres désignés par le roi choisissent leurs collègues.

2. Règlement du 23 juin, t. III, art. 12.

II. *Le Règlement du 5 août 1787.*

L'élaboration de ce texte avait été l'objet d'un long travail, dont il est intéressant de reconstituer les phases.

Pour établir un premier projet, Brienne avait cru nécessaire de s'adresser à deux Intendants. L'un M. de Neville, intendant de Bordeaux, était connu pour la rigueur dont il avait fait preuve comme Directeur de la librairie : Il était chargé de rédiger les articles relatifs aux fonctions des Assemblées provinciales. L'autre, Meulan d'Ablois, intendant de Limousin, et ex-intendant de Haute-Guyenne avait reçu la même mission pour les assemblées municipales et les assemblées de département. En outre, il avait à étudier la question essentielle : les relations entre l'Administration nouvelle et le Commissaire départi.

Les deux hommes s'étaient mis d'accord pour adopter les mêmes principes : Le projet de Neville avait été prêt le premier, et le Contrôleur général l'avait lu « avec satisfaction ». A son tour, le 22 juillet, d'Ablois avait envoyé le sien ¹.

Ces textes forment la base du travail : Le premier commis Desgardes, qui établit, pour le Contrôleur général, une rédaction provisoire, ne se contente pas de s'inspirer de ces propositions : Bien souvent, il les copie textuellement ². Cette constatation n'est pas indifférente, car l'influence directe exercée par les Intendants suffit à expliquer le caractère général des dispositions adoptées.

Mais le projet de Desgardes est soumis ensuite à l'examen du Contrôleur général ! Ici interviennent, à première vue, des modifications plus sérieuses. Pourtant, en comparant soigneusement les textes, ce sont des différences de forme que l'on constate surtout. Le ministre simplifie tel article, renforce une expression qu'il ne juge pas suffisamment explicite ³. Sur deux points seulement, les changements qu'il décide sont

1. Cf. Lettre de d'Ablois à Villedieu. 22 juillet. *Arch. Nat.* H 1597.

2. *Arch. Nat.* H 1597. « Projet sur les fonctions des assemblées municipales et des assemblées de département. »

3. Par exemple, il spécifie catégoriquement que les assemblées ne pourront jamais lever sans autorisation une taxe quelconque.

importants : Il réduit au minimum les attributions des assemblées de département, et il autorise les assemblées provinciales à faire imprimer leurs procès-verbaux sans avoir besoin d'une autorisation spéciale ¹.

Dans l'ensemble, toutes les dispositions adoptées par le ministre sont conservées dans le texte définitif : Le Conseil ne décide que des modifications très légères.

En somme, l'étude détaillée de ces projets successifs peut se ramener à cette remarque essentielle : Le Gouvernement, pour déterminer les fonctions des assemblées, a provoqué et suivi les suggestions de deux Intendants : Comment s'étonner dès lors que le règlement du 5 août 1787 ait présenté un caractère rigoureux, et restreint les pouvoirs de la nouvelle administration ?

Les dispositions qu'il édicte sont divisées en 5 titres, dont les trois derniers concernent l'assemblée provinciale et ses relations avec le Commissaire du Roi ².

1. *L'assemblée municipale* est à la fois chargée de gérer les intérêts locaux, et d'exécuter sur son territoire, les ordres relatifs aux intérêts généraux du royaume.

Agent du gouvernement, elle a pour principal devoir de répartir l'impôt direct : la « Taille et les impositions accessoires d'icelle ³ » (art. 2). A cette répartition, prennent part seulement les membres *taillables*, parce que les autres n'y sont pas intéressés. Dans le cas où les taillables ne forment pas les deux tiers de l'assemblée municipale, ils s'adjoignent, pour ce travail, des « assesseurs », élus par l'assemblée paroissiale.

1. Cf. *Arch. Nat.* H. 1601. « Projet de règlement sur les fonctions des assemblées et les relations avec les intendants. » L'art. 9, proposé, est rayé par le ministre.

2. Pour la Touraine et l'Aquitaine, il y a un texte spécial, à cause de l'organisation particulière que j'ai signalée plus haut ; mais les principes sont identiques.

3. La capitation roturière et la contribution représentative de la corvée étaient imposées au marc la livre de la taille. Quant à la capitation des Non-Taillables, il est inutile d'en parler ici : Les dispositions qui la concernent ont été abrogées trois mois plus tard.

Lorsque les rôles sont établis, ils sont envoyés à l'autorité qui a qualité pour les rendre exécutoires : ce n'est pas l'Assemblée provinciale. Les rôles de la capitation roturière, de l'impôt représentatif de la corvée, le rôle des impositions locales sont envoyés à l'Intendant. Le rôle de la Taille est adressé aux Officiers de l'Élection.

Revêtu de la formule exécutoire, le rôle est remis au collecteur. Mais, chaque semaine, un membre de la municipalité contrôle le travail de celui-ci. Il veille aussi à ce que les voies de rigueur ne soient pas employées sans raison, et s'assure que le porteur de contrainte ne prolonge pas inutilement son séjour.

Agent de la Communauté, l'assemblée municipale peut adresser à l'assemblée provinciale — par l'intermédiaire du Département — toutes les propositions ou réclamations qu'elle juge nécessaires. Chargé de tout ce qui intéresse la collectivité des habitants, elle doit entretenir les bâtiments communaux, voter les constructions nouvelles.

« Toutes ces délibérations n'ont d'effet qu'après *approbation* de l'assemblée provinciale et autorisation de l'intendant. »

Comme en 1785, les édifices destinés au culte échappent à la règle générale (art. 9) : L'approbation de l'assemblée provinciale n'est pas requise ; c'est l'Intendant seul qui décide l'exécution du travail, sauf appel au Conseil. D'ailleurs la délibération même de l'assemblée municipale n'est qu'une formalité : Si elle refuse de se charger des réparations demandées par le curé, l'Intendant peut la contraindre à les exécuter.

II. *L'Assemblée de Département*, et son Bureau intermédiaire s'occupent avant tout de répartir les impositions royales entre les paroisses. Si ce travail n'est pas terminé le 15 octobre de chaque année, l'Intendant l'exécute lui-même, sans avoir à faire aucune sommation préalable.

Chargés d'assurer « la liaison » entre les autres échelons de la hiérarchie, ils sont, en principe, de simples agents de transmission. Pourtant, ils donnent leur avis sur les demandes des Communautés, président, dans certains cas, aux adjudications

d'ouvrages, et apprécient les recours en « décharge » formés par les contribuables.

Enfin, ils assurent la gestion des intérêts régionaux : ils délibèrent sur tous les objets qui intéressent *uniquement* leur ressort, envoient leur projets à l'assemblée provinciale, et, s'ils sont approuvés, en assurent l'exécution. Il ne leur est pas interdit, en dehors de ces cas, d'adresser à l'assemblée supérieure des suggestions d'ordre plus général.

Rôle modeste ! Car les assemblées de département ne possèdent aucune ressource qui puisse servir à acquitter leurs dépenses : Elles sont à la merci de l'Assemblée provinciale.

III. Cette *assemblée provinciale* est avant tout chargée de la gestion des intérêts régionaux, car l'exécution des ordres du gouvernement est, en principe, confiée à l'Intendant.

Elle délibère, chaque année, toutes les dépenses « à la charge soit de la province, soit de quelqu'une de ses parties », et fixe la part qui incombera à chaque département et à chaque paroisse ; elle demande l'autorisation de les engager : elle n'a donc aucun pouvoir de *décision*. Si la dépense ne dépasse pas 500 Livres, l'approbation de l'Intendant peut suffire ; pour un chiffre supérieur, il faut l'avis du Conseil.

Mais la Commission Intermédiaire adjuge les travaux décidés, en dirige l'exécution et délivre les mandats de paiement. A ce point de vue, elle possède donc des droits plus étendus qu'en 1785.

De plus, l'Assemblée et la Commission envoient au ministre toutes les propositions qu'elles jugent utiles à la province. L'opinion connaît ces projets ; car le procès-verbal des séances est rendu public immédiatement après la clôture de la session¹.

Vis-à-vis des assemblées inférieures, qui lui sont subordonnées, l'assemblée provinciale exerce, au nom du gouverne-

1. Cette question de l'impression du procès-verbal est l'objet de bien des hésitations de la part du Gouvernement. Le 5 août, il l'autorise sans restriction ; mais le 22 septembre, il donnera l'ordre de ne rien laisser imprimer sans l'autorisation de l'intendant ; puis, le 31 octobre, il permettra l'impression des « arrêtés, discours et rapports » quinze jours après la clôture de la session. Cf. *Arch. Orne. C. 1308*. Correspondance de l'Intendant Jullien.

ment, une sorte de tutelle. C'est ainsi que les comptes des Communautés sont soumis à son examen ; de même les demandes en décharge, formées par les paroisses peuvent être portées devant elle. Mais elle ne possède aucune attribution contentieuse : c'est l'Intendant qui fait fonction de juge entre les procureurs-syndics de l'assemblée et les adjudicataires, ou les contribuables ; c'est lui qui autorise les paroisses à engager un procès.

Enfin, et c'est là une remarque importante, la Commission intermédiaire n'a pas le droit de s'occuper des travaux exécutés aux frais du Trésor royal : l'Intendant reste le seul agent d'exécution pour ces objets d'intérêt général.

Dans ces limites, l'activité de l'Assemblée et de la Commission se trouvent encore soumises à l'étroit contrôle de l'Intendant. Commissaire du Roi, il ouvre et clôt les sessions ; il a le devoir de suivre pas à pas les actes des nouveaux administrateurs et d'exprimer son avis, — parfois même de présider à leurs délibérations.

Il les surveille à chaque instant, puisque les Procureurs-syndics doivent lui remettre chaque jour, pendant la session, une note résumant les objets mis en délibération et les décisions prises, ainsi qu'une copie du procès-verbal ; ils sont tenus de lui envoyer encore, en fin de session, une copie du procès-verbal complet. Ils sont astreints aussi à fournir, tous les huit jours, la liste des délibérations et des votes de la Commission intermédiaire.

Mais les droits de l'Intendant vont plus loin : Il peut exiger du greffier « tous les éclaircissements ou communications » qu'il désire, et opérer « toutes les vérifications qu'il pourra juger nécessaires » (art. 65) ; en outre, il peut parfaitement refuser à l'assemblée les renseignements, dont elle a besoin pour agir, car il est le seul juge de leur utilité.

Tenu au courant des moindres actes, il est appelé à donner son avis sur chaque délibération : Le Conseil ne statuera jamais sans connaître l'opinion de l'Intendant. Aussi est-il nécessaire, pour accélérer le service, que le Commissaire du

Roi prenne connaissance, au passage, de toute la correspondance entre la Commission et le Contrôleur général. Pourtant, « pour les objets étrangers à la correspondance courante et habituelle », les Syndics peuvent s'adresser directement au ministre¹.

Enfin, il existe des cas où l'Intendant préside aux travaux de la Commission intermédiaire : ce sont les séances où il s'agit d'examiner les comptes des Communautés, d'entendre le rapport de gestion des Procureurs-syndics, ou d'exécuter un ouvrage payé à frais communs par la province et par le Trésor Royal.

Ce sont ces pouvoirs exceptionnels de l'Intendant qui constituent une aggravation des dispositions contenues dans les règlements de 1785. Certes l'obligation de faire passer la correspondance par l'intermédiaire de l'Intendant, et de lui envoyer copie du procès-verbal existait déjà en Berry et en Haute-Guyenne ! mais cette inquisition dans les bureaux de l'administration provinciale, cette présence de « l'homme du roi » à certaines séances de la Commission intermédiaire sont des règles nouvelles et graves, auxquelles l'influence de Meulan d'Ablois n'était pas étrangère.

Par contre, il est vrai, le texte du 5 août s'applique à répartir plus clairement qu'en 1785 les attributions de l'Intendant et celles de l'Assemblée. Par exemple, l'assemblée possède le pouvoir de signer et de délivrer tous les mandats de paiement. Cette petite concession avait été vivement et vainement désirée par les administrations de Haute-Guyenne et de Berry.

Aux libéraux, qui demandaient au roi de renoncer à intervenir constamment dans la vie provinciale, — aux nobles, qui se montraient froissés des actes d'autorité de l'Intendant, — aux admirateurs des « États Provinciaux », qui désiraient voir chaque province posséder des ressources propres et les utiliser librement, — le gouvernement de Brienne offrait des assemblées soumises à une surveillance étroite et incessante,

1. Pendant la session, c'est le Président qui correspond avec le contrôleur général.

réduites à attendre, pour agir, le traditionnel « Arrêt du Conseil », et à solliciter une autorisation pour une dépense de 50 livres ! Qui donc pouvait parler de « décentralisation » ?

Sans doute, l'opinion avait un moyen de s'exprimer ; sans doute aussi ces assemblées pouvaient prendre des initiatives heureuses : mais, pour le moindre résultat, il fallait la collaboration du gouvernement. Et déjà les hésitations, la défiance même dont témoignait le ministre dans ces premiers actes, rendaient une telle collaboration bien douteuse.

Il n'y avait pas moyen de se méprendre sur le but poursuivi par Brienne : il cherchait surtout à esquiver la réforme administrative plus large à laquelle il craignait d'être contraint, à éviter le rétablissement des États provinciaux, indociles et dangereux pour l'autorité royale.

« Il existe de grandes différences entre une assemblée d'États et une assemblée provinciale établie en conformité du règlement du 5 août », écrivait, le 13 septembre 1787, l'Intendant de Hainaut, Sénac de Meilhan. Ce texte, ajoutait-il, lui avait « fait voir plus clairement l'intention de S. M. sur les assemblées provinciales ¹ ».

Mais l'opinion, elle aussi, n'allait pas tarder à voir clair et à s'émouvoir. Pour le moment, et jusqu'à la fin d'août 1787, *elle ne connaissait pas encore le texte du nouveau règlement*, que le gouvernement ne se pressait pas de rendre public.

1. Sénac de Meilhan au C. G. *Arch. Nat.* H. 731.

CHAPITRE IV

Les résistances et les concessions

(juillet-novembre 1787).

Le plan était fixé. Il s'agissait de l'appliquer. Et ce n'était pas chose aisée.

Pour faire accepter le nouveau régime, le Gouvernement croyait habile de procéder par étapes : mettre d'abord en activité les assemblées, et ne dévoiler qu'ensuite le règlement du 5 août.

Il fallait donc déterminer exactement les provinces auxquelles le régime nouveau s'appliquerait : première source de difficultés.

Il fallait aussi obtenir l'enregistrement de l'Édit par les Cours souveraines : voilà une occasion de conflits et de déboires.

Ainsi, tout de suite, quelques-unes des assemblées prévues par l'Édit de juin vont éprouver des obstacles ; et l'extension même de la réforme se trouvera compromise.

Puis, lorsque le règlement du 5 août va être divulgué, ce seront de nouveaux ennuis. Dans les provinces où le système commence à fonctionner, une résistance se manifeste, soutenue par l'opinion : Et voilà le ministre contraint, une fois de plus à des concessions.

SECTION I

Les privilèges provinciaux et les sentiments particularistes.

L'article I de l'Édit de juin prévoyait l'établissement des Assemblées dans toutes les généralités où n'existaient pas

d'États Provinciaux. Formule simple, dont l'interprétation était pourtant difficile, à cause des complications du régime administratif, et des sentiments particularistes.

Il existait en effet des Généralités, dont les privilèges, ou les traditions opposaient un obstacle à l'application des principes nouveaux : L'Alsace, la Lorraine, le Hainaut, la Flandre wallonne et la Provence.

Ce sont autant de cas particuliers à étudier.

I. En *Alsace*, les difficultés sont d'ordre pratique. Après les avoir signalées aux Notables ¹, l'Intendant, de la Galaizière, les avait exposées au ministre des affaires étrangères, dès le 12 mars. L'assemblée provinciale, avait-il dit, doit normalement comprendre les propriétaires influents ; or, en Alsace, les plus grands propriétaires sont des princes étrangers, ou des feudataires de princes étrangers. — Elle doit s'occuper de l'impôt ; or, les territoires qui relèvent du Prince de Deux-Ponts, du duc de Bade, et de l'évêque de Spire sont affranchis de toute contribution, en vertu des traités ; le territoire de Strasbourg n'est pas exempt, mais paie des taxes particulières. — Enfin l'administration nouvelle est compétente pour les travaux publics ; mais dans une province-frontière, ces travaux ont un caractère militaire. Comment les lui confier ² ?

Ces difficultés, aux yeux du gouvernement, ne sont pas insurmontables : elles exigeront seulement quelques précautions, quelques mesures spéciales. Au 1^{er} bureau des Notables, le « magistrat » de Strasbourg, Gérard, n'a-t-il pas réclamé pour sa province le bénéfice du régime nouveau ³ ?

En *Lorraine et Barrois*, ce sont les privilèges des Chambres des Comptes que menace l'Assemblée provinciale. Ces Chambres ont le droit de répartir l'impôt ; elles s'en sont acquittées avec impartialité et avec un souci constant d'économie. A cause de leurs pouvoirs judiciaires, elles ont les moyens d'activer le recouvrement. Puisque ce régime donne satisfaction, pour-

1. Voir plus haut, page 68.

2. *Arch. Aff. Étrangères* 1402. Le même mémoire est aux *Arch. Seine-et-Oise. F. Papiers de Maréil le Guyon*.

3. *Arch. Aff. Étrangères* 1402, note de Gérard, 23 février 1787.

quoi établir une administration nouvelle, incompétente, et incapable ? Les Cours demandent donc au Gouvernement de restreindre, dans leur ressort, les attributions de l'assemblée provinciale, en lui laissant seulement la faculté de présenter des vœux sur la « destination des impôts ¹ ».

En droit la demande est fondée. Le gouvernement, après avoir obtenu l'enregistrement de l'Edit donnera bientôt satisfaction aux Chambres des Comptes.

II. En *Hainaut*, en *Flandre* et en *Provence*, la question est plus compliquée : ces Généralités ont des formes administratives particulières, qui ne sont pas à proprement parler des États provinciaux, mais qui présentent avec ce régime quelques analogies : Peut-on former une assemblée provinciale ?

L'intendant de *Hainaut* explique le régime de sa province : « Il n'y a plus réellement de vestiges d'États, mais la puissance des États est passée à l'Ordre municipal ». En effet, ce sont les maires et échevins qui répartissent l'impôt, en présence de six habitants élus. Dans chaque ville, l'assemblée des habitants peut discuter les cotes ainsi déterminées. D'ailleurs Saint-Amand, Valenciennes et Bouchain ont un régime spécial et très libéral ².

Comment adapter l'Édit de juin 1787 à ces privilèges ? Pour sortir d'embarras, le Gouvernement convoque, le 12 juillet, une assemblée consultative de 48 membres, nommés par le roi. Elle sera chargée de définir l'organisation qui pourra le mieux convenir à la province : c'est un premier pas vers l'abandon de l'Assemblée provinciale.

Réuni le 3 août, sous la présidence du duc de Croy, le comité consultatif se prononce en faveur d'un régime d'États provinciaux, qui combine à la fois les principes en vigueur dans l'Artois, et quelques-unes des dispositions adoptées par la réforme récente. Le roi cède : Par arrêt du 21 septembre, il permet de préciser cette esquisse³.

1. *Arch. Nat.* H 1597. Mémoire remis au nom des Chambres des Comptes de Nancy et de Bar.

2. H 730. Sénat au CG. 21 août 1787.

3. L'arrêt du 21 septembre est dans H 1605. Voir aussi H 730 : en parti-

La *Flandre Wallonne* était-elle pays d'États? Elle en portait le nom. D'après un arrêt du 17 janvier 1767, l'administration avait été confiée à quatre Baillis, représentants des seigneurs hauts-justiciers, et aux officiers municipaux de Lille, Douai et Orchies. Le clergé et la noblesse n'avaient aucune part à la gestion des intérêts locaux : Ils avaient seulement le droit de « consentir l'impôt », pour les biens qu'ils faisaient valoir « par leurs mains », et d'assister à la reddition des comptes, pour les dépenses effectuées avec l'aide de cet argent ¹.

Ce régime excluait-il la possibilité de former une assemblée provinciale ?

Oui, disent les Baillis : Quelle que soit la composition de l'administration traditionnelle, elle est convoquée selon les formes usitées pour les États ; elle présente au roi un cahier de doléances ; elle a droit de voter l'impôt et de l'abonner. L'Intendant, bien entendu, soutient ce point de vue.

Mais les ecclésiastiques et les nobles objectent que le régime de 1767 nuit à leur intérêt : Il n'y a pas « réunion des trois Ordres » ; donc il n'y a pas d'États provinciaux ; d'ailleurs les Baillis sont à la fois répartiteurs de l'impôt, collecteurs et juges au contentieux : c'est un cumul inadmissible. Le 21 novembre, une assemblée des intéressés demande au roi d'appliquer l'Édit de juin, à moins qu'il ne préfère accorder de véritables États, « ce qui serait le comble des vœux de toute la province ² ».

Comme toujours les Bureaux du Contrôle général ont tendance à respecter les droits acquis ; ils admettent, pourtant, en principe, une solution analogue à celle qui venait de triompher en Hainaut ³. Mais le temps passe, sans que la décision inter-

culier mémoire du duc de Croy au CG. : 10 septembre 1787. Il reprendrait cette question dans le Livre III, chapitre ix.

1. Voir K 687. Les 4 seigneurs « haut-justiciers » étaient le roi, le duc d'Orléans, le duc de Soubise et le comte d'Egmont.

2. Mémoire de M. Demours pour prouver que la Flandre Wallonne est un pays d'États (*Arch. Nat.* H 1464). Compte rendu de l'assemblée du 21 novembre (Affaires Étrangères 1403).

3. K 687, rapport au ministre : « Observations sur l'administration de la Flandre Wallonne ».

vienne : Une fois de plus le régime de 1787 recule devant les traditions et les usages locaux.

Quant au Boulonnais, voisin de la Flandre, mais rattaché à l'intendance d'Amiens, il obtient lui aussi, par un arrêt du 9 octobre 1787, le maintien de son administration spéciale, définie par les Lettres patentes de 1766¹.

Le ressort de l'Administration provinciale de Picardie se trouve donc restreint.

En *Provence*, enfin, l'application de l'Édit de juin se heurte encore à des objections sérieuses : Depuis 1639, les États provinciaux étaient suspendus. Il y avait seulement, chaque année, une « Assemblée des Communautés », formée par les députés de 36 communautés privilégiées, et par les 3 officiers municipaux de la ville d'Aix, auxquels venaient s'adjoindre 2 gentilhommes et 2 évêques. La Commission intermédiaire, chargée d'exécuter les décisions, était composée de 3 membres : L'archevêque d'Aix, et les deux Consuls de la ville. Ces personnages étaient les « Procureurs-nés » ; au besoin, ils pouvaient convoquer les « Procureurs-joints », c'est-à-dire deux membres de chaque Ordre désignés à cet effet².

Bien entendu, le clergé et la noblesse, qui, en 1760 et 1769, avaient déjà demandé le rétablissement des anciens États, renouvellent leur demande en 1787. Le gouvernement leur propose une Assemblée provinciale ; certes, ils la préfèrent à l'assemblée des Communautés, dont ils sont exclus ; mais le retour au régime de 1639 servirait encore mieux leurs intérêts.

Au contraire, les Procureurs, et surtout le plus influent d'entre eux, — l'avocat *Pascalis* — refusent nettement le rétablissement des États dans leur forme ancienne : « L'ordre du Tiers était, alors, accablé par le nombre des gentilshommes ».

Dans une conférence tenue le 21 juillet chez le Premier Président du Parlement, puis dans plusieurs entrevues, du 10 au 21 août, un terrain d'entente est vainement cherché. C'est donc au Gouvernement qu'il appartient de trancher la question.

1. Voir ci-dessus, chap. I, Sect. II, p. 22.

2. Voir de Ribbe, *Pascalis*, et *Arch. Nat.* H 1239.

Convoquer tout simplement l'assemblée provinciale prévue par l'Édit de juin? Il ne semble même pas y songer! — Rétablir les États, en améliorant leur régime, et en sauvegardant les droits du Tiers? Ce serait une solution raisonnable, qu'on envisage, ... mais pour l'écart¹!

Enfin, en novembre 1787, Brienne annonce sa décision : Il renonce à l'assemblée provinciale, et promet à la Provence de rétablir ses États — sans y mettre aucune des conditions que demandait Pascalis.

Dans les trois cas précédents, l'attitude du Gouvernement est à peu près identique : L'idée d'une assemblée provinciale n'est pas mal accueillie par l'opinion. Mais les privilégiés, désireux d'augmenter leur propre influence, et de participer à une administration plus indépendante, profitent de cette occasion pour remettre en avant un plan d'*États*. Très aisément, le Gouvernement abandonne l'application de l'Édit de juin; mais, quand il s'agit de réaliser autre chose, il se garde bien de prendre parti.

III. Enfin la *Généralité de Moulins*, sans pouvoir donner des arguments historiques comparables aux précédents, échappe aussi, provisoirement, au nouveau régime administratif : c'est seulement au milieu de 1788, après un an de tâtonnements, que le gouvernement se décidera à créer dans ce ressort *deux* assemblées : celle de Nivernais et celle de Bourbonnais.

Pourquoi ce retard? Et quelle influence s'exerce à Versailles? Très probablement, celle du duc de Nivernais.

Le duc payait, dit-on, environ 4.000 Livres de vingtièmes, pour un revenu supérieur à 300.000 livres. Or, si l'assemblée provinciale englobait le Nivernais et le Bourbonnais, elle échapperait probablement à son ascendant et fixerait sa cote d'impôts à la proportion légale. Les représentants du Bourbonnais n'avaient, en effet, aucun motif d'être agréables à ce grand seigneur.

1. Outre l'ouvrage de Ch. de Ribbe, voir, sur tous ces points, le carton H 1239 aux *Arch. Nat.* En particulier, lettre de Pascalis au C. G : 4 juillet 1787.

Avec une assemblée restreinte, au contraire, celui-ci pouvait espérer faire placer là ses créatures, et sauvegarder ses privilèges¹.

Que le Duc ait agi auprès du Contrôleur général, cela n'est pas douteux : Le 11 octobre 1787, par exemple, il était consulté sur le régime qu'il convenait d'adopter². Que cette action ait été décisive, cela n'aurait rien que de très conforme aux précédents : mais il ne m'a pas été donné d'en trouver la preuve absolue³.

*
* *

Dans bien d'autres occasions d'ailleurs, les sentiments particularistes et les jalousies locales gênent l'application de l'Édit de juin.

Ici, ce sont de petites provinces qui réclament une administration particulière, en dépit du principe formel : « une assemblée par Généralité ». Le Barrois, par exemple, veut être séparé de la Lorraine. — Les Landes, de l'Aquitaine. Le Forez et le Franc-Lyonnais ne veulent pas dépendre de l'Assemblée de Lyon. L'Angoumois veut se détacher du Limousin. Quant à la ville de Lectoure, elle entend rester en dehors de toutes les nouvelles combinaisons administratives, et refuse d'obéir à l'assemblée d'Auch, malgré les ordres réitérés du Conseil⁴.

Le Gouvernement repousse ces demandes.

Là, ce sont des rivalités et des compétitions locales, lorsqu'il s'agit de subdiviser en « départements » les ressorts d'assemblées provinciales : Pithiviers et Montargis, en Orléanais, — Nemours et Montereau, en Ile-de-France, — Montivilliers et Le Havre, en Haute-Normandie, se disputent le titre de

1. Cette accusation est formulée par une brochure publiée en 1788 sous le titre : *Les États Provinciaux comparés aux Assemblées provinciales*, p. 33, en note.

2. H 1603. C. G. au duc de Nivernais, ministre d'Etat.

3. M. Bizardel, qui a consacré à l'assemblée de Nivernais une étude spéciale, où il a utilisé les archives départementales, ne fait aucune allusion à cette question.

4. Voir *Arch. Nat.* H 1599.

chef-lieu du nouveau *département*. Et dans la Généralité de Tours, le Maine et l'Anjou, dans un conflit interminable, se contestent mutuellement la possession de 73 paroisses voisines de La Flèche¹ !

Ces questions, irritantes, ne sont pas graves. Mais les incertitudes du Gouvernement en augmentent la portée : Les concessions, les reculades, qui se sont produites dans cinq Généralités, ne vont-elles pas inciter d'autres provinces à formuler des prétentions ? Ces résistances vont être dirigées par quelques Parlements provinciaux.

SECTION II

L'Enregistrement et les échecs.

Le Gouvernement voulait obtenir l'enregistrement de son Édit, *sans soumettre aux magistrats les Règlements complémentaires du 23 juin et du 5 août*. Ce seul fait était de nature à éveiller la méfiance des Parlementaires. — Les uns pourtant vont faire crédit au gouvernement ; les autres, au contraire, vont être heureux de trouver ce prétexte pour lui faire échec.

I. Bien entendu, c'était l'attitude du Parlement de Paris que le public attendait avec le plus de curiosité : Le premier, il allait être saisi de la question ; son vote avait donc une grande importance.

L'hostilité qu'il avait témoignée aux assemblées de 1778-79 allait-elle se réveiller ? Après tout, il pouvait éprouver la même défiance qu'autrefois ! Le but du Ministre n'était-il pas de supprimer le droit d'enregistrement, ou tout au moins de « soustraire » aux magistrats « l'examen raisonné des lois et surtout des impôts² ». C'était à craindre : L'ambassadeur anglais Dorset écrivait à son gouvernement que la

1. *Arch. Nat.* — H 1598 et 1599. Le mémoire de la Commission d'Anjou (31 oct. 1787), qui résume la dernière question est dans H. 1590. Voir aussi les articles publiés dans : *Annales fléchoises*, 1903. *Revue d'histoire du Maine*, 1908. *Mémoires Soc. d'Agriculture d'Angers*, 1909.

2. Bachaumont, *Mémoires Secre's*, 1787, 2 juin, p. 187.

réforme administrative diminuerait certainement « l'autorité et l'importance des Parlements¹ ». Une résistance était donc probable².

S'il faut en croire la *Gazette de Leyde*, le Parlement de Paris aurait connu le texte de l'Édit dès le 12 juin. L'ambassadeur d'Angleterre confirme ce témoignage. Pourtant, c'est seulement le 17 que le Procureur général en reçoit officiellement communication³. Le surlendemain, l'Avocat général Séguier apporte l'Édit à la Cour, et dépose, selon l'usage, des conclusions écrites. Immédiatement, les Chambres assemblées décident de fixer la délibération au vendredi 22, à 10 heures ; elles y convoquent les Princes et les Pairs.

A la séance du 22, siègent 163 personnes, dont le procès-verbal donne la liste⁴. Sur ce nombre 29 sont étrangères au Parlement : 6 Princes du sang, 5 prélats, 12 ducs, 4 Maîtres des requêtes, et 2 Conseillers d'honneur. Lecture faite des conclusions du Procureur, et de l'avis du rapporteur (le conseiller Taudeau), la discussion s'engage. Le procès-verbal ne la relate pas ; mais les récits des Gazettes permettent de la reconstituer⁵.

L'opposition de principe, que l'on pouvait craindre, se manifeste à peine : « Deux membres seulement ont prétendu que l'établissement des Assemblées provinciales était inconstitutionnel ; mais leur avis a été rejeté et combattu à la presque unanimité ». Dans l'ensemble, les membres influents du Parlement se prononcent en faveur de l'Édit : d'Amécourt, Amelot, Robert de Saint Vincent, etc., — L'abbé Le Coigneux, dans un discours très remarqué, attaque vivement les Intendants. Parmi les princes et Pairs, qui prennent la parole ensuite, les avis du duc de Nivernais, du duc de Charost, de l'évêque de Laon, et de l'archevêque de Paris sont favorables à la réforme : Le comte de Provence les appuie.

1. *Letters from Paris*, publiées par O. Browning, 2 juin 1787, p. 206.

2. *Mémoires Secrets*, loc. cit.

3. Mss. Joly de Fleury, 561.

4. *Arch. Nat.* X¹ 8986.

5. *Mémoires Secrets*, 23 juin 1787 (p. 270). *Gazette de Leyde*, 3 juillet. *Bulletin à la main*, du 23 juin. *Journal de Hardy*, p. 117.

Pourtant une hésitation subsiste. Si l'Édit lui-même ne prête guère à la critique, les déclarations de Brienne aux Notables, dans la séance du 25 mai sont inquiétantes. Peut-on enregistrer sans avoir connaissance des Règlements complémentaires?

Appuyé par son collègue Ferrand, le conseiller d'Outremont de Minières défend une solution transactionnelle. Il s'agit seulement, dit-il, de se prononcer sur l'utilité des assemblées : or elle est incontestable; il est donc inutile de faire porter la discussion sur un règlement encore inconnu; mais il faut insister pour que ce texte, lorsqu'il paraîtra, soit soumis, lui aussi, à l'enregistrement de la Cour.

C'est cet avis qui est adopté. L'arrêt porte que le roi « sera très humblement supplié de vouloir bien compléter son bien-fait, et en assurer la stabilité, en adressant à ses Cours les règlements particuliers que ledit Seigneur Roy se réserve de faire par l'article 6 du présent Édit, pour y être vérifiés en la forme ordinaire¹ ». S'il faut en croire le *Courrier de l'Europe*², une quarantaine de voix se seraient prononcées contre l'enregistrement.

Tout s'était donc bien passé. « Si tous les arrêts du Conseil de S. M. ne rencontrent pas plus de difficultés que celui-ci, nous aurons une session courte et tranquille », écrit, le 25 juin, l'ambassadeur Dorset.

Mais le gouvernement ne se soucie guère de donner satisfaction à la demande que le Parlement de Paris vient de formuler. Le règlement du 23 juin, destiné à la Champagne est publié tout aussitôt, sans être présenté à la Cour. Et cela « semble donner beaucoup d'humeur aux magistrats ».

Les Parlements de province savent désormais à quoi s'en tenir : Le Gouvernement ne veut pas communiquer à ses Cours autre chose que l'Édit lui-même. Faut-il adopter une attitude intransigeante? Ce serait engager, sur une question de principe, une lutte grave, dans laquelle l'opinion publique,

1. X^{ib} 8986. L'arrêt est signé du Premier président d'Aligre.

2. Nd 34 (Bib. nat.), 3 juillet 1787.

désireuse de voir fonctionner le plus tôt possible les assemblées promises, ne serait peut-être pas favorable aux magistrats ! Aussi la plupart des Cours se décident-elles à enregistrer¹.

A Douai, à Colmar, à Metz, le vote est obtenu dès le début de juillet. Ces Cours se bornent à répéter la formule que le Parlement de Paris avait employée : elles font donc confiance au gouvernement. Le Conseil souverain de Colmar, il est vrai, voudrait voir élargir les attributions des assemblées ; mais ce n'est là qu'un vœu, puisqu'il n'incorpore pas cette demande dans le texte de l'arrêt².

Sans refuser l'enregistrement, certaines Cours font leurs conditions. Les restrictions qu'elles votent sont inscrites dans l'acte officiel. Le Parlement de Toulouse, par exemple, désire que les membres des nouvelles assemblées provinciales soient élus ; et que le personnel des assemblées de Berry et de Haute-Guyenne soit également renouvelé par élection. Il spécifie qu'aucun impôt nouveau ne pourra être réparti, aucun emprunt contracté par elles, sans vote du Parlement.

La Cour des Aides de Clermont, poussée peut-être par les membres mêmes de la nouvelle administration, désire que les règlements postérieurs soient revêtus de Lettres Patentes et par conséquent soumis à sa sanction.

Au Parlement de Rouen, l'affaire était délicate, parce que la province avait autrefois possédé des « États ». Le régime des « assemblées » ne pouvait guère la satisfaire. Le 3 août, la Cour décide de rejeter l'Édit ; le ministre s'engage alors à lui communiquer les Règlements complémentaires, mais seulement « lorsque l'expérience aura éclairé sur les premiers essais ». Le 10, les magistrats prennent acte de cette promesse, et rendent l'arrêt d'enregistrement, avec des réserves analogues à celles du Parlement de Toulouse ; de plus, en acceptant la réforme de Brienne, la Cour ne renonce pas à réclamer plus tard les

1. *Arch. Nat.* H 1596, dossier des enregistrements. Il ne contient rien pour le Conseil souverain de Roussillon, la Cour des aides de Montauban et la Chambre des Comptes de Rouen.

2. En Lorraine et Barrois l'enregistrement est opéré sans difficulté.

« États provinciaux », si les circonstances lui en font un devoir¹.

Quelle pouvait être la signification de ces réserves? L'enregistrement opéré, le gouvernement n'était-il pas le maître d'en tenir compte? Certainement; mais les Cours pouvaient aussi faire valoir que leur arrêt avait été rendu *sous condition*, et se servir de ce prétexte juridique pour soulever, dans l'avenir, de nouvelles objections.

II. Les difficultés immédiates suffisent à retenir l'attention du gouvernement. Dans trois ressorts importants : Franche-Comté, Aquitaine et Dauphiné, les Parlements font des remontrances, refusent l'enregistrement, laissent en suspens l'Édit de juin, et empêchent le gouvernement d'appliquer la réforme².

C'est l'attitude du ministre qui éveille la méfiance des magistrats : Puisque l'on ne peut pas savoir ce que seront exactement ces assemblées, puisqu'il n'est pas possible de porter sur elles un jugement sérieux, il faut en suspendre la réunion, jusqu'au jour où le roi voudra bien donner communication des règlements complémentaires : telle est l'idée commune qui inspire la résistance de ces trois Cours.

Mais l'attitude n'est pourtant pas identique :

Le Parlement de Besançon invoque les droits historiques de la Franche-Comté : ses États provinciaux « n'ont jamais été détruits, ni même suspendus » par une décision officielle ; ils doivent donc être reconstitués. Une assemblée provinciale ne saurait en tenir lieu, parce qu'elle ne représentera pas les habitants, et qu'elle restera subordonnée à l'Intendant et au Conseil du roi. Esquissé dès le 18 juillet, cet avis est développé dans les remontrances du 1^{er} septembre. L'enregistrement est refusé³.

1. Voir aussi, Lettre de Jullien au C. G., 12 août 87. (*Arch. dép. Orne* C. 308). Le gouvernement avait donné l'ordre d'ajourner la publication du règlement du 23 juin en Normandie jusqu'à l'enregistrement!

2. Je veux simplement montrer les caractères généraux de ces résistances, et étudier, par un exemple, les procédés employés, sans reprendre le détail des luttes pour chaque Parlement. Le livre de L. de Lavergne donne quelques indications à ce sujet.

3. *Arch. Nat.* K 688; Correspondance du premier président Grosbois avec le maréchal de Ségur. La copie des remontrances est dans H 1596.

En Dauphiné, les magistrats manifestent la même préférence pour les États provinciaux, et peuvent invoquer les mêmes droits. Pourtant, plus conciliants que leurs collègues de Besançon, ils votent l'enregistrement le 29 septembre. Mais, aussitôt que l'assemblée provinciale est réunie, et que l'organisation intérieure en est connue, ils reprennent une attitude hostile : le système des municipalités leur semble contraire au Droit Public de la province. Ils interdisent à la nouvelle administration de continuer ses travaux. Cet arrêt « de défense », rendu par la Chambre des Vacations le 6 octobre, est confirmé le 29 novembre; les remontrances sont rédigées le 15 décembre ¹.

A Bordeaux, le Parlement ne réclame pas une convocation d'« États »; il engage la lutte uniquement sur une question de principe. La communication préalable des règlements est à ses yeux la condition indispensable, pour l'enregistrement de l'Édit. Il fait preuve d'une intransigeance absolue.

Partout, Bienne est incapable de se faire obéir. Tantôt il annonce des sanctions : et sa menace n'effraie personne; tantôt, il s'efforce de trouver un Compromis : et ses adversaires ne montrent aucun désir d'aboutir à cette entente. A Besançon, il refuse le combat, et semble renoncer à faire exécuter ses décisions ². D'ailleurs le conflit engagé, à la même époque, entre le ministre et le Parlement de Paris, à propos de la subvention territoriale, absorbe toutes les forces du Gouvernement.

Pour connaître les procédés employés par les Cours souveraines, les méthodes de combat dont elles usent, et les vains efforts du pouvoir royal, il suffit d'étudier le développement du conflit en Aquitaine ³.

1. *Arch. Nat.* H 1594 et 1596 (en particulier, notes de Virieu, procureur-syndic de l'assemblée provinciale), et *Bib. nat.* Lb ³⁹ 360 : *Dialogue sur la formation de l'assemblée provinciale de Grenoble*, où sont détaillés et combattus les arguments du Parlement.

2. A Grenoble il ne s'avoue pas battu complètement et cherche, vainement, un compromis (cf. ci-dessous, ch. x, s. I.).

3. Sur ce conflit, voir *Arch. Nat.* H 1596 et K K 1326. *L'histoire du Parlement de Bordeaux*, par Boscheron des Portes, ne donne pas un récit complet, mais les « *Tablettes* » du bordelais Bernadau (Lhéritier : *Les débuts de la Révolution à Bordeaux*, 1919, in-8) donnent plusieurs indications.

Le 26 juillet 1787, le Parlement déclare qu'il n'enregistrera pas l'Édit avant d'avoir reçu communication des règlements complémentaires. Le Contrôleur général ne s'émeut pas; il prépare, d'accord avec le Garde des sceaux, une réponse tout à fait analogue à celle qu'il destine aux magistrats de Rouen. Il est décidé à réunir l'assemblée provinciale du Limousin, située dans le ressort de la Cour de Bordeaux : cette « administration » doit tenir sa première séance le 11 août. A l'Intendant, qui demande des instructions, le ministre répond simplement : « L'assemblée de Haute-Guyenne et celle de Berry se sont tenues la première fois avant l'enregistrement : le roi est bien le maître de tenir sans cela les assemblées¹ ».

Le roi est bien le maître? Villedeuil se l'imagine! Le Parlement de Bordeaux va lui montrer les limites de ce pouvoir.

Le 8 août, comme il n'a pas encore reçu de réponse à sa lettre du 26, le Parlement interdit la réunion de l'assemblée de Limoges. « La Cour », dit l'arrêt « fait inhibitions et défenses à toutes personnes, de quelque Ordre que ce soit, de se réunir en corps d'assemblée provinciale dans son ressort, avant que l'Édit portant création de ces assemblées soit enregistré en la Cour ». La défense est signifiée, par courrier, au président de l'assemblée, le duc d'Ayen. Les Substituts du procureur, et les Lieutenants de sénéchaussées doivent veiller à l'exécution de cette décision. Aussi M. de Roulhac, Lieutenant au Présidial (et membre désigné de l'assemblée provinciale) s'empresse-t-il de faire afficher l'arrêt dans les rues de Limoges.

A qui obéir? — Au roi, qui a convoqué les membres par lettre de cachet? — Au Parlement, qui menace de poursuites judiciaires?

Le 10 août, l'Intendant demande des instructions. Le duc d'Ayen retarde l'ouverture de la session; l'archevêque de Bordeaux prend la même précaution pour l'assemblée d'Aquitaine, dont il est président.

A Versailles, le gouvernement fait preuve d'énergie. Le 12,

1. La question avait été posée par l'Intendant dès le 13 juillet. Cf. Ardant, *L'assemblée provinciale du Limousin*. (Mém. Soc. archéolog. Limousin, XI.)

au reçu de la nouvelle, Brienne écrit au duc d'Ayen que, sans donner à la réunion un caractère solennel, il peut au moins commencer à travailler « sans appareil ». Le même jour, le Conseil d'État casse l'arrêt de défense, et ordonne que l'assemblée provinciale tiendra ses séances, en tout état de cause.

En même temps, le roi décide d'exiler le Parlement à Li-bourne¹.

En effet, le 20 août, l'assemblée du Limousin peut tenir sa première réunion. Elle n'est guère enthousiaste². L'Intendant éprouve le besoin de l'encourager : « Ces fonctions, toutes pénibles qu'elles sont, ne doivent pas vous effrayer » ! En deux jours, la tâche indispensable est achevée. L'assemblée n'a rien imaginé de mieux que de désigner, pour siéger dans sa Commission intermédiaire, M. de Roulhac : celui-là même qui avait fait afficher l'arrêt du Parlement, et qui avait gardé, pendant ces courtes séances, une attitude de protestation !

Mais enfin, le gouvernement a gagné, semble-t-il, la première manche. Il a réussi à mettre le Parlement de Bordeaux en face du fait accompli.

Victoire incomplète ! Il faut encore obtenir l'enregistrement de l'Edit ; sinon, les difficultés pourront renaître à chaque instant. Le Contrôleur général sait bien que le terrain n'est pas solide.

Alors interviennent les « Lettres de Jussion » du 27 août². Le roi ordonne à la Cour de procéder à l'enregistrement : Les règlements complémentaires ne lui seront pas communiqués pour le moment... « J'attendrai », dit le roi, « les lumières de l'expérience, et les observations de l'assemblée provinciale elle-même, avant de vous les adresser, et de leur donner une sanction définitive ».

Le Parlement n'obéit pas. Que faire ? Octobre arrive, sans qu'il y ait une solution. C'est l'époque, où, dans le Limousin, les assemblées de département doivent tenir leur session.

1. H 1586, minute d'une lettre du C G à l'Intendant. L'ordre d'exil arrive à Bordeaux dans la nuit du 17-18 août. Avant de quitter la ville, les magistrats renouvellent leur arrêt de Défense.

2. Arch. Nat. KK^e 1326, F^o 196 (copie).

Il faut y renoncer, faute de personnel. Les membres désignés craignent de se compromettre vis-à-vis du Parlement! L'Intendant écrit aussi au Contrôleur général qu'il se trouve obligé de retarder la formation des assemblées municipales. Il est le premier à conseiller la faiblesse ¹.

Et la réponse des magistrats est enfin rédigée. Ce sont les longues Remontrances du 31 octobre. Elles portent avant tout sur la question de principe, et prétendent justifier l'attitude de la Cour ².

Refuser l'enregistrement, c'était un devoir! L'Édit de Juin n'était, en somme, que « le préambule de la loi », puisque ses dispositions étaient trop incomplètes pour régler l'activité des assemblées. « L'Édit et les Règlements ne formaient donc qu'un tout ». Pourquoi donc le Gouvernement a-t-il voulu soustraire ces textes annexes à l'appréciation du Parlement? Probablement, parce que les dispositions en sont « nuisibles au peuple »! Au moins, a-t-on le droit de le supposer.

D'ailleurs les faits eux-mêmes prouvent que cette méfiance n'est pas vaine. Il est certain « que les Commissaires départis ont pris sur les assemblées provinciales une autorité qui décourage les présidents et les membres de plusieurs de ces assemblées ».

Le Parlement a donc eu raison d'agir ainsi : « Il n'a fait que se conformer aux lois de l'État ». Et le voilà puni par un exil!

Mais bientôt la critique s'élargit : Une réforme administrative aussi vaste « devait bien plutôt être l'objet d'une assemblée d'Etats Généraux que d'un enregistrement précipité ». Or elle n'a même pas été suffisamment mûrie : de Necker à Calonne, de Calonne à Brienne, les plans ont varié sans cesse ; les buts poursuivis ont été différents. En fin de compte, il est évident que les assemblées provinciales, si elles peuvent améliorer la répartition, sont incapables « de fournir des secours réels pour remplir le déficit dans les finances.

1. Cf. Ardant, *op. cit.*

2. H. 1596. Cahier mss. de 37 pages (copie). Ces remontrances ont été retardées « par la maladie du rédacteur ».

Alors, que signifie cette insistance du ministre? « L'objet secret du gouvernement serait-il d'augmenter les impôts sous le spécieux prétexte d'une plus exacte répartition? » Il le pourrait aisément, puisqu'il a nommé les membres des assemblées, pour s'assurer de leur docilité.

Voilà l'argument essentiel : l'attitude du Gouvernement autorise tous les soupçons! Non seulement Brienne n'a pas réussi à faire vivre les assemblées dans le ressort de ce Parlement en révolte; mais il a prêté le flanc à une attaque nouvelle!

A cet acharnement d'un corps judiciaire, qui méconnaît l'autorité du roi, le Gouvernement va-t-il répliquer par la force? Non! Il continue à discuter, parce qu'il lui faut atténuer l'effet produit dans l'opinion par les arguments des magistrats¹.

Une fois de plus, il reprend le thème habituel. Les règlements adoptés ne sont que provisoires. En 1790 seulement, la constitution des assemblées deviendra définitive, puisque le régime électif commencera à fonctionner. D'ici là, les textes adoptés peuvent être modifiés, « à la lumière de l'expérience ». Leur donner la « consécration de l'enregistrement », ce serait les rendre intangibles. Au contraire, si elles sont adaptées étroitement aux besoins du pays, ces assemblées provinciales « seront plus utiles sans doute que n'ont jamais pu l'être les États Généraux² ».

Mais, puisque les magistrats de Bordeaux lui témoignent « une méfiance offensante », le Gouvernement n'a pas à garder de ménagements dans la discussion; c'est presque une polémique qu'il engage, pour discréditer ses adversaires :

« Vous n'ignorez pas, Messieurs, — et S. M. en est instruite, — que plusieurs propriétaires puissants de votre ressort sont imposés par un rôle séparé de celui des autres sujets de la province,

1. La réplique du gouvernement est contenue dans le discours du Garde des sceaux au Parlement de Paris (19 nov.), et dans la lettre publique au Parlement de Bordeaux (29 novembre).

2. Phrase dangereuse. Le gouvernement prête à croire qu'il espère se servir des assemblées provinciales pour éviter les États Généraux.

et que le montant de ce rôle est évidemment inférieur à leurs facultés », écrit le Garde des sceaux aux parlementaires, dans une lettre publique ¹. C'est accuser la Cour souveraine d'agir par intérêt personnel. En effet, les magistrats paient les Vingtièmes par abonnements; ils peuvent craindre que l'assemblée provinciale n'ordonne des vérifications et ne fasse augmenter leurs cotes. — Est-ce donc là tout le secret de leur fière attitude ? ¹

Vraie ou fausse, l'insinuation frappe l'opinion publique... : « L'on commença à croire », dit Papon, « que la résistance de quelques Parlements sur les assemblées provinciales n'avait pas une source aussi pure qu'ils voulaient le faire entendre. Cette idée détacha plusieurs de leurs partisans, et ralentit le zèle de beaucoup d'autres ². »

Pour être efficace, le procédé n'en était pas moins étonnant, de la part d'un gouvernement « absolu », ou réputé tel : Il montrait que Brienne se sentait incapable d'obtenir l'obéissance par des voies d'autorité.

Et cette faiblesse apparaît bientôt. Lorsque, le 6 décembre, l'ordre est encore une fois donné au Parlement d'enregistrer l'Edit, ces « Lettres de seconde et finale Jussion » sont moins énergiques que les premières ! « C'est une remarque que je ne serai peut-être pas seul à faire », écrit le comte de Fumel, qui est chargé de les remettre à destination.

Ainsi le ministre, pour contraindre le Parlement à céder, semble compter sur la pression de l'opinion publique, bien plus que sur l'efficacité d'un ordre solennel.

La réplique ne tarde pas : « Placée entre le Souverain qui ordonne, — l'autorité qui menace, — la patrie qui réclame, — et la loi qui défend », la Cour suit son devoir; elle « se dévoue généreusement à la gloire dudit seigneur Roy et à l'intérêt de son peuple », et maintient son refus (15 décembre 1787).

1. H. 1596. 29 nov. 1787.

2. *Bib. Nat.* L b³⁹ 342, p. 372. D'après Carré, *La fin des Parlements*, page 5, la plupart des magistrats de Bordeaux étaient propriétaires de vignobles.

Sur ce mode ironique, sur ce ton de bravade, l'arrêt est adopté après 7 heures de débats, « à la pluralité des voix ¹ ».

Mais le Parlement ne se contente pas de résister. Dans de nouvelles Remontrances, le 21 décembre 1787, il répond aux insinuations du ministre : S'il y a des abus dans les rôles des vingtièmes, c'est l'Intendant qui en est responsable !

Puis, sans rester sur ce terrain difficile, il reprend et développe sa tactique du 31 octobre. Cette fois, il accuse nettement le ministre de poursuivre un but fiscal : « L'intention du gouvernement paraît être d'augmenter la quotité de l'impôt, et de se servir des assemblées provinciales pour faciliter cette surcharge. » Peut-être en fera-t-il aussi des « Caisses d'emprunt ? » Peut-être les utilisera-t-il enfin pour dresser un cadastre ? Et puis, quand il en aura tiré tout le parti possible, il les détruira !

Contre ce danger, conclut le Parlement, il n'existe qu'une garantie : l'enregistrement des règlements.

Va-t-on épiloguer encore ? « L'autorité seule doit parler », dit le comte de Fumel, le 22 décembre : « Je ne connais que ce moyen ». Mais Brienne ne se soucie pas d'étendre aux Parlements de province les procédés rigoureux, et malheureux, qu'il a employés le 19 novembre à l'égard du Parlement de Paris ². Il semble donc renoncer à obtenir l'obéissance ³.

La Cour de Bordeaux reste à Libourne ; la justice est toujours suspendue dans ce ressort, et l'audace des magistrats est toujours impunie.

*
* *

A suivre ces conflits, dans tout leur développement, l'atten-

1. D'après Boscheron des Portes, *op. cit.*, ch. vii, 19 voix s'étaient d'abord prononcées pour un compromis. L'écrivain bordelais Bernadau, dans ses *Tablettes*, parle de 16 voix.

2. Dans la fameuse séance royale, où s'était produite la protestation du duc d'Orléans.

3. Peut-être comptait-il sur la lassitude des magistrats pour obtenir une concession au bout de quelques semaines. Le 13 mars, il n'y avait plus que 7 voix de majorité à Libourne pour refuser l'enregistrement. Cf. Lhéritier, *op. cit.*, p. 12.

tion est surtout frappée par les preuves incessantes de la faiblesse du pouvoir central; elle perd de vue l'étroite question des assemblées provinciales. Pourtant le fait est là, qu'il faut souligner. Dès le mois d'octobre 1787, l'extension de la réforme administrative est compromise. Les assemblées de Bordeaux, de Limoges et de La Rochelle, celle de Grenoble, celle de Besançon sont déjà condamnées : c'est à peu près le cinquième du territoire visé par l'Edit de Juin 1787 qui échappe à son application.

A qui la faute? L'intransigeance des Parlements pouvait être inspirée, parfois, par des motifs d'intérêt personnel; mais dans l'ensemble les magistrats n'avaient pas tort, lorsqu'ils se plaignaient de l'autorité excessive des Intendants sur les assemblées provinciales, lorsqu'ils dénonçaient les procédés suspects du gouvernement, ou lorsqu'ils accusaient Brienne de poursuivre un but fiscal.

Le gouvernement savait bien que, s'il soumettait aux Cours souveraines le texte du 5 août, il s'exposerait à des critiques sévères, et mérités. Il avait cru pouvoir esquiver ces difficultés, en présentant à l'enregistrement un Édit bref et vague. Mais la résistance des magistrats de Bordeaux, de Grenoble et de Besançon venait de déjouer cette tactique.

Par leurs Remontrances, les défauts et les insuffisances de la réforme administrative étaient maintenant annoncés au pays tout entier.

SECTION III

Les critiques des Présidents et les Instructions de novembre 1787.

Pendant que le Gouvernement tente vainement d'obtenir, à Grenoble, à Bordeaux et à Besançon, un vote favorable, — il met en activité les assemblées provinciales, dans les ressorts où il a pu obtenir l'enregistrement ¹.

1. Paris, Rouen, Douai, Nancy et Metz, Colmar, Clermont, Toulouse et Perpignan.

I. *Les critiques.*

Les sessions préliminaires commencent dès le mois d'Août. La collection de leurs procès-verbaux imprimés est incomplète. Ces comptes rendus ne présentent d'ailleurs pas grand intérêt, puisque les membres désignés par le roi se bornent à faire les nominations nécessaires, et à établir très brièvement un programme de recherches.

1. Pourtant, l'interprétation du règlement du 23 juin soulève tout de suite quelques difficultés ¹.

Le Gouvernement avait envoyé aux Intendants, vers la fin de Juillet, une instruction relative aux élections municipales. Il recommandait aux curés de commenter le nouveau règlement au prône, et d'exhorter les habitants au calme. La réunion des électeurs devait se tenir sous la présidence du *Syndic paroissial* ², dont ce devait être le dernier acte d'autorité. La méthode du scrutin serait appliquée, en principe. L'illétré ferait écrire son billet par un autre électeur. Pourtant, dans le cas où la majorité des habitants ne saurait pas écrire, « il faudrait opérer de vive voix ». Les candidats devraient, autant que possible, savoir lire et écrire; mais ce n'était pas une condition nécessaire.

Le cens fixé par les règlements — 10 livres et 30 livres — était maintenu. Pour éviter des contestations, le collecteur de la Taille, et les préposés du Vingtième devaient venir à l'assemblée, munis de leurs rôles.

Et voilà que, de tous côtés, l'exécution stricte de ces dispositions paraît impossible. Dès le 1^{er} septembre, l'Intendant d'Alençon, Jullien, déclare que « de nombreuses paroisses seront privées d'assemblées municipales, parce qu'elles ne

Les 20 assemblées sont celles des Généralités de Rouen, Caen, Alençon, Amiens, Soissons, Orléans, Châlons, Paris, Metz, Nancy, Strasbourg, Tours (3 assemblées provinciales et 1 assemblée générale), Poitiers, Lyon, Riom, Auch et Perpignan. Les 9 assemblées abandonnées sont : La Rochelle, Limoges, Bordeaux, Grenoble et Besançon, — Aix, Lille et Valenciennes, — Moulins

Les autres Généralités sont pays d'États.

1. Voir en particulier, le pr. v. imprimé de l'assemblée préliminaire d'Ile-de-France. Les observations de celle de Caen (*Arch. Nat.* H 1594), et les mémoires des ducs de Praslin, d'Havré et d'Egmont (H 1594 et 1599).

2. Sur le *Syndic paroissial*, voir l'Introduction du Livre I.

contiennent point de contribuables au taux du règlement ¹ » ; et le vicomte de Noailles, favorable pourtant au système censitaire, est obligé de faire la même constatation.

Aussi, en pratique, ces règles étroites ne sont-elles pas respectées.

Dans la Généralité de Soissons, la plupart des villages élisent des candidats qui ne paient pas 30 Livres d'impôt. Ici, dit le procès-verbal, les habitants appelés à l'assemblée électorale ont été si peu nombreux, qu'ils ont été obligés de se nommer eux-mêmes ; là, le Greffier désigné ne sait pas écrire ; ailleurs, une femme a été élue membre de la municipalité. En tout, « 239 communautés se sont écartées des dispositions du règlement sur le taux d'impositions qu'il prescrit ² ».

Dans la Généralité de Perpignan, les assemblées municipales ont été formées « sans aucun égard » pour les dispositions légales : « Il n'y en a peut-être pas quatre » qui s'y soient conformées. Or ces municipalités sont les collaborateurs essentiels de l'assemblée provinciale. Comment compter sur elles ³ ?

A Rouen, « les procès-verbaux des assemblées paroissiales montrent que dans beaucoup de paroisses il se trouve peu de contribuables payant 10 Livres, et qu'il n'y en a point payant 30 Livres ⁴ ».

Le même obstacle existe à Auch, à Orléans, à Amiens.

Tout cela, le Contrôleur général ne peut pas l'ignorer. Il est renseigné par les Commissions intermédiaires et les Intendants ; il voit affluer les plaintes. Le registre de correspondance, pour les mois d'août à novembre 1787, en fait foi ⁵.

D'ailleurs, en dehors de ces difficultés essentielles, bien des points de détail sont l'objet de critiques et de questions. Pour faire cesser ces incertitudes, il est nécessaire de reviser avec soin le règlement primitif.

1. *Arch. Nat.* H. 1606.

2. *P. V.* Soissonnais, 6 déc. 1787, p. 254-259.

3. *P. V.* Roussillon, p. 104-105.

4. *P. V.* H.-Normandie, p. 362.

5. *Arch. Nat.* 1603. H.

II. Le texte du 5 août, relatif aux fonctions des nouveaux corps administratifs, n'est guère étudié dans les procès-verbaux des *assemblées* préliminaires. En Auvergne, en Alsace, en Anjou, par exemple, où la session commence entre le 15 et le 20 août, ce règlement n'est même pas connu. Le Gouvernement ne mettait donc aucun empressement à l'expédier aux intéressés ! Ailleurs, à Orléans et à Caen par exemple, le texte est rendu public et fait l'objet d'un rapport ; mais le procès-verbal ne reproduit pas ce mémoire. A Lyon, le 17 septembre, les membres de l'assemblée rédigent des observations et les envoient au ministre, mais « par respect pour le roi », ils ne les font pas imprimer ¹ : Nulle part, l'opinion des principaux intéressés ne s'exprime publiquement.

Mais les *présidents* des assemblées, aussitôt qu'ils ont eu le temps d'étudier le règlement du 5 août, protestent contre ses dispositions rigoureuses. Leurs lettres et leurs mémoires parviennent au Contrôle général à la fin de septembre et au début d'octobre. Tous manifestent le même désir : Il s'agit de réagir contre l'autorité excessive que le gouvernement veut laisser à ses agents directs ².

Les administrateurs provinciaux réclament d'abord une part plus large dans la tutelle des municipalités : Ils désirent nommer les experts, pour les réparations d'églises et presbytères, donner leur avis pour les procès intentés par les Communautés. Il est essentiel aussi que le fonctionnaire royal fasse passer par les mains des Commissions intermédiaires tous les ordres qu'il peut avoir à donner aux Syndics Municipaux.

Les rapports de l'assemblée provinciale et de l'Intendant provoquent aussi de nombreuses objections.

Elles portent d'abord sur les attributions contentieuses : Comment admettre que le Commissaire Départi ait un rôle de juge entre l'assemblée et les contribuables ? En ramenant devant lui, « par une réclamation juridique », « la connaissance des délibérations prises par les assemblées ou leurs

1. Ces observations sont aux *Arch. Nat.*, H. 1594.

2. *Arch. Nat.* H. 1594 contient une douzaine de mémoires importants. Un autre se trouve aux *Arch. dép. Aveyron*. C. 1689.

Commissions intermédiaires », il aurait le moyen de maintenir dans la répartition de l'impôt « l'arbitraire qu'on reproche à l'ancien régime ».

D'autre part, il est excessif d'obliger les nouveaux administrateurs à demander l'approbation de ce Commissaire pour lever un impôt local inférieur à 500 livres. Quel scandale si cette autorisation est refusée !

Enfin, il n'est pas possible d'attribuer au représentant du roi la présidence de la Commission Intermédiaire, même à titre exceptionnel ; une telle disposition blesse la dignité des membres et gêne la liberté des délibérations : sur ce point, la protestation est unanime.

Mais la critique devient plus acerbe, lorsqu'on examine tous les moyens de contrôle que le règlement du 5 août donne à l'Intendant : Lui envoyer chaque jour un exemplaire du procès-verbal et un compte rendu succinct ? Cette double précaution est ridicule ; elle est humiliante pour les Procureurs-Syndics. — Faire passer par son intermédiaire toute la correspondance ? Il faudrait avoir la certitude qu'elle sera transmise sans délai ! — Lui fournir, sans réciprocité, tous les renseignements qu'il jugera nécessaires ? « Il se trouvera des Intendants qui verront avec peine les assemblées provinciales, et qui, par légèreté, par imprudence, par humeur, par caprice, ou par quelque autre motif moins blâmable, porteront trop loin l'exercice du pouvoir absolu qui leur est ainsi confié ¹ ! »

Partout, ce sont des expressions de défiance, souvent même de colère.

Le règlement du 5 août « a répandu la consternation », dit l'assemblée de Lyon ; « le dégoût », dit le duc d'Ayen. Il existe « une fermentation dans l'esprit du peuple », ajoute le vicomte de Beaune ², dont les observations sont pourtant rédigées sur un ton très modéré. « On m'assure », écrit le duc de Praslin, « que l'archevêque lui-même ne sera que le premier, et nous autres les seconds subdélégués de l'Intendant » !

Déception légitime ! Mais, au fond de tout cela, il y avait

1. C'est l'avis de l'Evêque de Nancy.

2. Président de l'assemblée d'Auvergne.

peut-être aussi une question d'amour-propre. Le Président — évêque ou grand-seigneur — est humilié de la situation prépondérante réservée au fonctionnaire. Cette préoccupation personnelle apparaît surtout dans la question du Cérémonial.

D'après le règlement, le Commissaire du Roi, quand il vient prendre séance ¹, doit occuper la place d'honneur. Le fauteuil du Président est placé à sa gauche. Voilà une prééminence insupportable! « On a voulu », dit un des présidents, « flatter la vanité » de l'Intendant, et humilier les gentilshommes — aussi le duc de Praslin a-t-il l'intention de recevoir le représentant du roi « en habit de ville » : Un vêtement de cérémonie « serait trop honorable! »

Ce sont là des niaiseries. Mais il ne faut pas oublier que l'Intendant « n'est pas un homme élevé et considérable ». Si grande que soit leur autorité, ces fonctionnaires sont de petites gens aux yeux de la haute aristocratie. Eux-mêmes ne l'ignorent pas! Quelques-uns en prennent leur parti : « Le Commissaire du Roy est son représentant », écrit au Contrôleur général l'Intendant Sénac de Meilhan; « c'est une pièce de monnaie à laquelle le souverain imprime le caractère et la valeur. Je ne demande donc aucun rang, ni prérogative; mais d'être instruit exactement des intentions du Roy » — Mais d'autres s'indignent : Dans tous les pays d'États, l'Intendant a la place d'honneur, rappelle d'Aine ²; il ne doit pas avoir « le rang d'un greffier ». Sinon, quel serait son rôle?

Sur ce point-là, le gouvernement cède tout de suite. Il adopte, pour toutes les assemblées, les usages de Haute-Guyenne et Berry. Dorénavant l'Intendant aura un fauteuil, au milieu de la salle, en face du Président³. Les grands seigneurs sont satisfaits.

Mais dans quelle mesure faut-il tenir compte des critiques fondamentales?

1. Pour l'ouverture et la clôture de l'assemblée.

2. D'Aine est intendant de Tours. Sa lettre est du 11 oct. 1787 (H 1594). Celle de Sénac, du 8 octobre (H 730).

3. Cette solution, adoptée à Orléans dès le 3 septembre, est rendue générale un mois plus tard (*Arch. dép. Loiret*, C. 9).

II. *L'avis du Conseiller d'Ormesson.*

Les deux Intendants qui ont l'occasion de donner leur avis au Gouvernement le mettent en garde, bien entendu, contre toute concession. Les précautions inscrites dans le règlement du 5 août sont nécessaires, disent-ils : privé de son droit d'investigation, le Commissaire du roi en serait réduit à faire de « l'espionnage ». D'ailleurs pourquoi manifester une hostilité systématique à l'égard du fonctionnaire royal ? Il faut l'attendre à l'œuvre !¹

Et l'intendant Terray ajoute un avertissement. Déjà l'assemblée provinciale se conduit comme si elle possédait un pouvoir d'enregistrement des lois ; elle prétend amender les dispositions fixées par le roi ! Céder, c'est encourager cette tendance dangereuse.

Dès la fin de septembre, le Contrôleur général demande conseil. Il s'adresse à un ancien ministre : d'Ormesson, et lui communique les critiques des Présidents. Celui-ci les reprend une à une, les discute brièvement ; presque toujours, il conclut au maintien des dispositions prises le 5 août, en se fondant sur des arguments juridiques².

A ceux qui veulent élargir les droits des assemblées provinciales en matière de tutelle administrative, il répond que les Intendants sont « tuteurs nés des Communautés », et il cite un Édit de 1693 !

A ceux qui voudraient réduire l'intervention de l'intendant, et transformer son autorisation en un simple « visa », il réplique que ce procédé serait « trop étranger au caractère d'autorité qui doit toujours émaner du Commissaire du roi ».

D'Ormesson n'admet pas que l'on puisse diminuer les moyens de surveillance inscrits dans le texte du 5 août. Permettre aux assemblées de se faire donner tous les renseignements dont elles peuvent avoir besoin ? C'est se mettre à leur

1. D'Aine, intendant de Tours, et Terray, de Lyon, 8 et 11 oct. 87. H 1594.

2. Au moment où d'Ormesson rédige ses avis, tous les mémoires analysés ci-dessus ne sont pas encore parvenus au Contrôle général ; mais les critiques essentielles sont déjà connues du ministre (mémoires de Nancy et d'Orléans) ; d'ailleurs plusieurs présidents étaient déjà venus exposer leurs plaintes verbalement. Les avis de d'Ormesson sont dans H 1594 (un feuillet par article).

discrétion ! Certes un Intendant qui refuserait à l'assemblée des indications utiles à la province, « et sans inconvénient pour le gouvernement », mériterait d'être blâmé « par lettres intérieures d'administration ». Mais un règlement ne doit pas envisager cette hypothèse. — Autoriser la correspondance directe? c'est annihiler les fonctions de l'intendant. L'expérience faite en Berry, avant 1783, en est la preuve; d'ailleurs, au point de vue pratique, l'intermédiaire du fonctionnaire royal est le procédé le plus commode; au point de vue juridique, il est le seul possible, car tout ordre du Conseil est un acte d'autorité.

C'est donc la lettre et l'esprit du Règlement que d'Ormesson s'applique à défendre. A son sens, Brienne a commis une faute en présentant ce texte comme une disposition provisoire, sujette à revision : « Les assemblées ne se croient pas liées impérativement ».

Pourtant le ministre ne prend pas à son compte cette attitude intransigeante et maladroite. Il constate en effet un certain énervement dans l'opinion publique. La publicité donnée aux Remontrances des Parlements en est la cause essentielle. « Les vrais politiques, » disent les *Mémoires secrets*, envisageant les coups d'autorité que le ministre frappe en même temps, ne voient [dans les assemblées provinciales] qu'un raffinement de despotisme, pour se soustraire aux remontrances, et oppositions, et aux formalités gênantes des cours ». Toutes les dispositions prises le 5 août n'ont d'autre but que de faciliter la dissolution prochaine des nouveaux corps administratifs¹ !

Pour rassurer les Présidents, le gouvernement se décide donc à remanier le texte de ses règlements. Déjà, le 28 septembre, Brienne avait promis quelques concessions, dans des conversations et des lettres particulières². Bientôt, au début de novembre, à la veille de la session que doivent tenir les assemblées, il se décide à publier des « Instructions interprétatives ».

1. 17 août et 12 octobre 1787.

2. Tarbé au V^{to} de Beaune (28 sept.) et à la C. I. d'Orléanais (minutes). H 1594 — et notes du C^{to} de Virieu, déjà citées.

III. *Les concessions du Gouvernement.*

Les instructions de Novembre 1787 ¹ sont divisées en 5 parties. La première traite de l'organisation intérieure; elle complète et modifie le texte du 23 juin. La seconde apporte quelques modifications aux fonctions des assemblées, c'est-à-dire au règlement du 5 août. Les trois dernières développent, avec beaucoup de détails, les attributions relatives à l'impôt direct et à la confection des travaux publics.

I. En ce qui concerne l'*organisation intérieure*, les seules dispositions importantes sont relatives aux Présidents et aux Syndics, à la formation des municipalités, et au recrutement de l'assemblée provinciale.

Le Président propose à ses collègues la composition des « Bureaux », chargés de préparer les rapports sur chaque groupe de problèmes; il peut siéger dans chacun de ces comités; les membres qui désirent poser une question en dehors de l'ordre du jour sont tenus de l'avertir au préalable ².

Les Procureurs syndics n'ont pas voix délibérative dans l'assemblée; mais ils donnent leur avis sur tous les rapports et peuvent au besoin faire ces observations en séance, avant le vote ³.

La formation des assemblées municipales mérite « la plus grande attention » : à l'avenir, les Procureurs-syndics auront soin de provoquer « la réformation de celles qui seraient irrégulières ». Pourtant le gouvernement n'est pas hostile à une modification du cens électoral. L'assemblée provinciale examinera « s'il ne sera pas convenable de mettre dans le taux d'imposition qui avait été fixé... quelques proportions relatives à l'état d'aisance ou de pauvreté des Communautés de campagnes ». Le taux pourrait donc être variable. Mais les assemblées

1. Expédiées le 2 et le 5 novembre, ces instructions sont reproduites dans les procès-verbaux imprimés de toutes les assemblées. D'une généralité à l'autre, le texte porte quelques légères variantes, parce que les conditions administratives et financières ne sont jamais strictement identiques.

2. Au contraire, dans la Commission intermédiaire, il n'a « aucune supériorité ».

3. Tous les détails pratiques relatifs à l'organisation intérieure sont résumés plus tard par le commis Gattley (*Arch. Nat.* H 1519) :

n'ont pas qualité pour prendre une décision définitive ; d'après leurs observations, « S. M. fera connaître ses intentions avant le mois d'octobre 1788¹ ».

Le recrutement des assemblées provinciales est l'objet de deux petits paragraphes, d'apparence insignifiante, mais de large portée. D'abord le ministre décide que les vacances, qui ont pu se produire par démission ou décès, depuis le mois de juillet, seront comblées par *cooptation*, au cours de la session de novembre ; il renonce donc à appliquer immédiatement le système de « l'assemblée d'arrondissement ». Ensuite, il est entendu qu'un membre du Tiers-État, habitant une ville, peut être considéré comme représentant « la Communauté villageoise » où il a des propriétés : Par ce moyen, le Tiers-État des assemblées provinciales pourra se trouver composé uniquement de citoyens.

II. Pour répondre aux critiques soulevées par le *règlement du 5 août*, la deuxième partie des Instructions apporte des précisions et des concessions.

Les *précisions* sont d'importance secondaire². Une seule mérite quelque attention : le rôle de la Capitation des privilégiés sera dressé dorénavant, non pas par l'assemblée municipale, mais par le Bureau intermédiaire du Département. Cette disposition nouvelle devait permettre d'appliquer un taux uniforme dans toutes les paroisses du même département : tel était le motif officiel. En fait les privilégiés se méfiaient des assemblées municipales où ils n'avaient pas la majorité ; en confiant la confection du rôle au bureau intermédiaire, le Gouvernement leur donnait donc satisfaction.

Les *concessions* limitent les pouvoirs de l'Intendant, à la fois comme tuteur des Communautés et comme surveillant des assemblées administratives.

Pour les réparations d'églises et de presbytères, les paroisses s'adressent désormais au Bureau intermédiaire : c'est seulement dans le cas où les habitants et le curé seraient en désac-

1. 1^{re} partie, § 8. « De l'examen des nominations ».

2. Par exemple, le nombre des *rôles* peut être diminué dans un but d'économie.

cord avec la municipalité, que l'Intendant interviendrait, en vertu de son pouvoir contentieux.

Pour obtenir l'autorisation de plaider, les Communautés continueront à solliciter l'Intendant, mais elles devront d'abord prendre une consultation auprès d'un comité d'avocats, nommé par l'assemblée provinciale : l'avis de ces avocats sera joint à leur requête.

Enfin les dépenses qui nécessiteront une imposition *locale* de moins de 500 Livres pourront être autorisés *par la Commission Intermédiaire*. L'Intendant se bornera à mettre son visa : Tous les six mois, le Conseil recevra la liste des impositions ainsi perçues, et les validera en bloc ¹.

Ce sont donc les réclamations des Présidents qui l'emportent, malgré les avis du conseiller d'état d'Ormesson.

En même temps, d'autres satisfactions leur sont accordées : La Commission intermédiaire est dispensée de fournir le compte rendu hebdomadaire de ses travaux ; elle ne subit jamais la présidence de l'Intendant ; elle a le droit de correspondre directement avec le Conseil et les ministres ² : Seule « la correspondance de forme et celle qui a lieu chaque année aux mêmes époques pour les opérations du *département* et autres, aura lieu par la voie de l'Intendant ». Pour tous les renseignements « dont ils auront réciproquement besoin », le commissaire du roi et l'assemblée provinciale seront placés dorénavant sur un pied de parfaite égalité. Enfin, les nouveaux administrateurs peuvent faire des observations au sujet des ouvrages commencés par l'Intendant, et non encore achevés.

Sur tous ces points, la concession est complète.

Reste la délicate question des fonds affectés aux dépenses provinciales : Ici le règlement du 5 août n'était guère explicite : Toute dépense nouvelle votée par l'assemblée entraînerait-elle nécessairement un supplément d'impositions ? Les Instructions de Novembre promettent aux administrateurs de leur laisser

1. Il s'agit des dépenses engagées par une *Communauté* pour ses besoins particuliers : fontaine, abreuvoir etc.

2. Mais les réponses sont toujours transmises par l'intermédiaire de l'intendant.

« la disposition des fonds déjà imposés, appartenant à la province » ; ils pourront donc se ménager des disponibilités, à condition de faire des économies.

Ces fonds provinciaux consistent en un prélèvement sur le produit des accessoires de la Taille, et sur celui de la Capitation. Ils portent le nom de « fonds libres et variables¹ ».

L'ordonnancement de ces dépenses provinciales reste fixé en principe par l'article 4 du règlement du 5 août : la Commission intermédiaire signe tous les mandats, sauf en ce qui concerne les travaux publics, où le dernier cinquième de chaque adjudication est acquitté par l'intendant.

Sur un point important seulement, le Gouvernement maintient à peu près son attitude primitive : c'est la question du contentieux. Malgré les vives critiques formulées par les Présidents, l'Intendant garde son rôle de juge entre le contribuable et la Commission intermédiaire. Mais l'exercice de ce pouvoir est nettement circonscrit : On devra se conformer, disent les instructions, aux dispositions adoptées en Berry par l'arrêt de 1785 ; c'est-à-dire que la Commission intermédiaire est compétente pour les demandes en décharges, en mutation de cote de vingtièmes, et pour le remboursement des non-valeurs aux collecteurs, sauf pourvoi au Conseil du Roi. C'est seulement lorsqu'une réclamation met en jeu la bonne foi du répartiteur, ou le respect du mandement, que l'Intendant doit être saisi directement.

L'ensemble des Instructions de Novembre est donc de nature à satisfaire les assemblées provinciales, puisque le gouvernement a tenu compte de leurs critiques : Elles ont été déliivrées, dit le duc de Châtelet, « des entraves qui, en bornant leur zèle, leurs fonctions et leurs pouvoirs, auraient en quelque sorte anéanti leur précieuse utilité² ». Mais toutes ces concessions ne changent rien au caractère général de la réglementation : Elles n'augmentent pas le pouvoir de décision des assemblées ; elles ne « décentralisent » pas davantage.

1. Sur cette question des fonds libres variables, voir *infra*, livre II, chap. VIII.

2. Discours d'ouverture de la session (Procès-verbal, Ile-de-France.)

III. Enfin la 4^e partie de ce document appelle l'attention des administrateurs sur une question capitale : *l'impôt du vingtième*.

Le Vingtième était un impôt de quotité, proportionnel au revenu; les cotes étaient fixées d'après les renseignements recueillis par des employés spéciaux¹.

Lorsqu'avaient été rendus les Règlements de juin et d'août, il semblait entendu que, selon les principes exposés à l'assemblée des Notables, les Vingtièmes allaient être supprimés, et remplacés par une Subvention territoriale. Mais le gouvernement avait été obligé d'abandonner ce projet, à cause de la résistance du Parlement de Paris. Le 19 septembre, il s'était décidé à demander simplement une prorogation des deux Vingtièmes jusqu'en 1792, et leur extension à tous les biens-fonds *sans exception* (y compris les apanages des Princes, les domaines de la Couronne, et les biens des établissements hospitaliers). Le Parlement de Paris avait consenti à cette transaction.

En principe tout contribuable, qui avait jusque-là payé les Vingtièmes en proportion exacte de la valeur de ses biens, n'aurait à supporter aucune augmentation : seuls ceux qui avaient réussi à éviter partiellement ou totalement leur charge normale seraient atteints par le nouvel Édît.

Pour opérer les vérifications, il fallait du temps. Mais les assemblées administratives ne semblaient pas devoir s'occuper de ce travail, puisque le Vingtième était administré par un personnel spécial.

Dès le 25 septembre, pourtant, le Gouvernement avait songé à une nouvelle combinaison² : Proposer aux assemblées provinciales un « abonnement³ ». De la sorte, le Ving-

1. En fait, depuis Terray, le contingent de chaque généralité était fixé par le conseil, mais, pour la répartition individuelle, le vingtième était toujours un impôt de quotité.

2. *Bulletin à la main*, B. Nat. Lc 2225, 25 sept. 1787.

3. C'est-à-dire « une convention réciproque entre la province et le souverain, en vertu de laquelle, moyennant une somme fixe, annuelle, et représentative du produit de l'impôt, elle acquiert le droit de le lever pour son propre compte ». (Procès-verbal, Champagne, p. 105.)

Dans les pays d'États, le vingtième était abonné.

tième deviendrait un impôt de répartition, et l'administration pourrait en être confiée aux Commissions intermédiaires et aux municipalités.

L'avantage, pour les provinces, serait le suivant : stabilité dans la répartition — facilité des vérifications, puisque, l'impôt devenant solidaire, chacun aurait intérêt à voir son voisin payer une juste part — subordination du personnel des Vingtièmes à la Commission intermédiaire.

Pour le gouvernement aussi, l'abonnement est une excellente affaire : Il est le seul moyen pour assurer les vérifications dans de bonnes conditions : si ces recherches étaient entreprises par les agents du Trésor, des résistances se produiraient, encouragées par les Parlements ; au contraire, le contrat conclu avec la province mettrait à la charge de la Commission intermédiaire toutes ces difficultés. — D'autre part, l'abonnement est le meilleur procédé pour obtenir *rapidement* le supplément de recettes escompté, puisque le ministre reconnaît que, par ses seuls agents, il n'obtiendrait aucun résultat avant le milieu de 1788.

Tels sont les motifs pour lesquels les Instructions de novembre proposent aux assemblées provinciales de contracter un engagement, dont le chiffre est fixé par ce texte officiel même.

Mais la somme ainsi demandée par le gouvernement est très forte, supérieure à ce qu'il peut attendre d'une perception exacte et rigoureuse !

En Champagne, par exemple, où le produit des Vingtièmes était, en 1787, de 2.052.000 Livres, l'abonnement est offert à 3.598.000 Livres ; il faut en défalquer 679.000 Livres ; somme relative aux biens ecclésiastiques, et portée seulement « pour mémoire ». L'augmentation demandée par le gouvernement monte donc à 850.000 Livres : chiffre hors de proportion, semble-t-il, avec le produit des vérifications possibles et avec la nouvelle matière imposable.

C'est donc un supplément de ressources que recherche le gouvernement, en proposant l'abonnement ? C'est sur la docilité des assemblées qu'il compte pour se tirer d'embarras ? Les Parlements n'avaient pas tort, lorsqu'ils accusaient Brienne de

chercher uniquement dans la réforme administrative un instrument fiscal !

Ce sont des réflexions de ce genre que va fatalement provoquer la publication des Instructions de novembre ; elles vont justifier le pessimisme et accroître la défiance !

Le Gouvernement mérite-t-il cette suspicion ? Certainement oui ! Il compte que les assemblées, *nommées par lui*, n'oseront pas refuser l'abonnement. L'ambassadeur d'Angleterre connaît ce calcul ; il y fait allusion dans une de ses lettres ¹.

Mais faut-il croire que ce calcul avait été établi *dès l'origine*, et que l'augmentation des Vingtièmes avait été « *le motif dominant de la création des assemblées provinciales ?* »

A entendre l'ambassadeur, on serait porté à l'admettre :... « Ces nouveaux arrangements, si avantageux pour le gouvernement, ont été suggérés par M. de Calonne peu de temps avant qu'il n'abandonnât les Conseils de S. M. très chrétienne ². »

Il est donc possible que le gouvernement ait eu, dès le mois de mai, une arrière-pensée de ce genre : et ce serait alors la raison pour laquelle le Conseil avait tenu à *nommer* les membres des assemblées.

Mais, si l'on rejette cette hypothèse, il y a tout au moins un fait certain : En novembre 1787, l'augmentation des vingtièmes apparaissait au gouvernement comme devant être le *profit* le plus clair de la réforme administrative : Dans une lettre aux Intendants, le 5 novembre, le Contrôleur général montre le fond de sa pensée : « Il est essentiel », leur dit-il, « que vous m'instruisiez exactement de tout ce qui se passera dans cette assemblée. *Je désire surtout* que vous me marquiez dès les premiers jours ce que vous aurez pu apercevoir des dispositions de l'assemblée sur l'objet des vingtièmes ³. »

Telle est la situation, et tel est le secret espoir du gouverne-

1. *Op. cit.*, p. 274. (13 déc. 1787).

2. Calonne prévoyait donc l'échec de la Subvention, et songeait à une augmentation des vingtièmes comme à un pis-aller.

3. Par exemple, C. G. à intendant de Champagne (Marne, C 2661), à intendant de Hainaut (*Arch. Nat.* H 733). La même lettre est certainement adressée à Julien, intendant de Caen.

ment au moment où les assemblées provinciales vont se réunir en session régulière.

*
* *

Soit par ses propres hésitations, soit par sa tactique maladroite, le gouvernement a compromis l'application de l'Édit : 9 généralités ne connaîtront pas le nouveau régime administratif.

Par les concessions qu'il vient de publier, dans les Instructions de Novembre, Brienne a reconnu sa faiblesse vis-à-vis des assemblées même qu'il a créées : Pourquoi donc avoir fait tant d'effort pour maintenir, contre la volonté des Parlements, le règlement du 5 août ? En fin du compte, il a fallu reculer !

Par son projet d'abonnement, enfin, le ministre vient de discréditer toute la réforme, en semblant lui donner un but fiscal ; il confirme les soupçons de ses adversaires.

(

LIVRE II

LE FONCTIONNEMENT DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

INTRODUCTION

Tandis qu'aux termes de l'Édit de Juin, 26 Généralités devaient bénéficier de la réforme, ce sont en définitive 17 Généralités seulement qui recueillent le fruit ¹. Mais, comme la Généralité de Tours est subdivisée en trois ressorts, 20 assemblées sont constituées : Alsace, Lorraine, Trois-Évêchés, Picardie, Haute, Moyenne et Basse Normandie, Soissonnais, Ile-de-France, Champagne, Orléanais, Poitou, Lyonnais, Auvergne, Gascogne, Rousillon, Touraine, Maine et Anjou, — ces 3 dernières groupées sous l'autorité de l'Assemblée Générale de Tours.

Le Berry et la Haute-Guyenne restent soumises au régime de Necker : les Administrations de ces provinces ne siègent que tous les deux ans : elles ne tiennent pas de session pendant l'automne de 1787.

La réunion des assemblées provinciales, en session complète, est partout précédée d'une convocation des assemblées de Département ; en principe, les débats ne doivent pas durer plus d'un mois ². C'est généralement aux approches du 15 novembre que se tient la première séance ³.

1. Le corps administratif du Hainaut porte bien le nom *d'assemblée provinciale* ; mais, en fait, c'est une assemblée d'Etats.

2. Parfois, en Roussillon par exemple, la session durera quelques jours de plus, pour permettre d'achever les négociations relatives à l'abonnement.

3. Pourtant la session de Lorraine commence le 5 novembre ; celle d'Alsace, le 10. En Rousillon, au contraire, la réunion est retardée jusqu'au 15 décembre.

Après les formalités indispensables : Discours de l'Intendant, et réponse du Président — allocution de celui-ci à ses collègues — messe solennelle ; l'assemblée se divise en 4 « bureaux » chargés d'étudier respectivement les questions relatives au « règlement », à « l'impôt », aux « travaux publics » et au « bien public ».

Partout la méthode de travail est à peu près la même : Les membres se réunissent dans les bureaux ; puis les séances plénières sont consacrées à la lecture des rapports ; après une discussion, dont les procès-verbaux ne rendent pas compte, l'assemblée vote les conclusions sous forme de vœu ; parfois, en Lorraine, par exemple, les Procureurs-Syndics interviennent avant le vote, pour donner leur avis, qu'ils développent abondamment.

Ce sont donc les rapports des bureaux qui constituent l'essentiel des procès-verbaux ; les délibérations, les objections faites au rapporteur, les projets différents du sien ne sont pas reproduits.

Sous ces réserves, les procès-verbaux sont-ils, au moins, une source fidèle ? Ils ne le sont pas toujours : des remaniements, des coupures, des modifications sont parfois opérés soit par la Commission intermédiaire, soit par le Gouvernement.

La Commission intermédiaire se contente, dans certains cas, de mentionner l'existence d'un rapport, et son objet, sans le faire imprimer *in extenso*. Ce peut être là une simple mesure d'économie¹ ; mais quelquefois aussi, c'est un acte de prudence : on craint de provoquer les rigueurs du ministre, ou de mécontenter telle ou telle partie de l'opinion publique².

Le gouvernement exerce une censure : En principe, il dispose pour cela d'un délai de quinze jours seulement³ ; mais en fait il ordonne de surseoir à la publication, jusqu'à ce qu'il ait eu le

1. Lorsqu'il s'agit de mémoires relatifs aux questions agricoles et commerciales.

2. Par exemple, le rapport du bureau du règlement à l'assemblée de Lyon.

3. Une circulaire du 11 oct. 1787 autorise en effet les assemblées à faire imprimer leur procès-verbal 15 jours après la clôture de la session.

temps de recevoir les observations de l'Intendant¹. L'examen terminé, le ministre envoie aux Procureurs-Syndics la liste des changements exigés ; il ne se borne pas à faire des coupures : il impose souvent une rédaction.

A Lyon, à Orléans, par exemple, ces modifications sont de pure forme : Il s'agit tout au plus d'atténuer une expression un peu vive. Le rapporteur a dit que les paysans considéraient le fisc comme « l'ennemi » de leurs propriétés ; le Contrôleur général fait écrire : « l'adversaire, pour ainsi dire », de leurs propriétés.

Mais quelquefois — c'est le cas notamment en Auvergne, — les corrections modifient le sens : Un rapporteur a parlé de contribuables « illégalement taxés » — « inégalement », corrige le ministre. Un autre s'est plaint d'une mauvaise interprétation de la déclaration de 1780² : « Cette loi a tourné au détriment du peuple » ; il a ajouté que le gouvernement n'avait pas le droit d'augmenter les accessoires de la Taille. — La phrase est rayée par le ministre, qui impose celle-ci : « Vous devez croire que cette augmentation a eu lieu légalement³ ».

En présence d'un ordre de ce genre, la Commission intermédiaire peut évidemment prendre le parti de supprimer le rapport tout entier.

Les procès-verbaux imprimés n'offrent donc pas à l'historien toutes les garanties désirables⁴ ; pourtant, il ne faudrait pas exagérer la portée de cette critique : à quelques phrases près, le travail des assemblées se trouve assez exactement retracé. Le procès-verbal de l'assemblée de Touraine est le seul qui ait été manifestement remanié et déformé. Il ne rend pas compte de l'activité de l'assemblée⁵. Malheureusement le

1. P. ex. observations des intendants de Châlons, Auch et Poitiers signalées dans *Arch. Nat. H.* 1604.

2. Déclaration de Necker qui avait fixé le « second brevet » de la taille.

3. F. Mèze, *op. cit.*, p. 96, 108.

4. Une monographie doit donc nécessairement s'appuyer sur le procès-verbal *manuscrit*.

5. Cf. M. de Créqui. Bib. Nat. Lb³⁹ 622, *Résultats des assemblées provinciales*, p. 44.

« Cette assemblée a été agitée par tant de troubles que, si deux autres assemblées avaient eu la même conduite, le gouvernement se serait vu

manuscrit original n'existe pas aux Archives départementales de Tours.

L'étude des procès-verbaux permet de distinguer deux aspects dans l'œuvre des assemblées provinciales : D'une part, elles sont appelées à se prononcer sur l'abonnement des vingtièmes, et sur l'application des règlements administratifs — questions particulièrement délicates, où elles peuvent prendre nettement parti contre le gouvernement ; d'autre part, elles commencent une vaste enquête sur les questions fiscales et économiques, pour proposer des solutions au Contrôleur général.

Mais le travail n'est qu'ébauché dans la session de 1787. Et la session suivante, prévue par le mois de novembre 1788, sera supprimée au dernier moment.

Par suite des circonstances, ce sont donc les Commissions intermédiaires qui portent bientôt tout le poids de l'administration provinciale. De décembre 1787 à juillet 1790 elles assurent la gestion des intérêts régionaux, sans essayer de sortir de leur tâche purement administrative.

obligé de priver le royaume d'un bienfait si signalé ». Le président, archevêque de Tours, aurait été en partie responsable de cet échec.

CHAPITRE V

La Session de 1787. Les questions générales.

SECTION I

Les conditions du travail.

Dans quelles conditions les assemblées vont-elles entreprendre l'étude de leur vaste programme?

Le gouvernement n'a pas voulu leur donner l'autorité morale que leur aurait conférée l'élection populaire. Les nouveaux administrateurs sont appelés à se prononcer sur les problèmes économiques et financiers les plus importants : or ils ne représentent pas la nation, ils n'ont reçu aucun mandat de l'opinion. Aussi est-ce sur la composition même des assemblées que se porte d'abord toute l'attention : La province peut-elle faire confiance à ces hommes qu'elle n'a pas désignés?

I. Le personnel.

I. Le roi avait nommé lui-même la moitié des membres ; puis, au cours de la session préliminaire, l'assemblée provinciale s'était complétée par cooptation.

Pour les places réservées à la nomination royale, l'Intendant avait établi une liste, qui avait servi de base. Certes, les postulants n'avaient pas manqué : ils avaient l'appui de gens influents¹, mais presque toujours le Contrôleur général avait renvoyé ces demandes directes à l'Intendant, pour avoir son avis.

1. *Arch. Nat.* H 1597-98, et 1465.

Cette intervention du Commissaire du roi était d'ailleurs tout à fait naturelle. Lui seul était bien placé pour donner des renseignements sérieux. Mais peut-être son action s'était-elle marquée de façon trop indiscrete, si bien que les membres désignés par le roi pouvaient passer pour « les créatures de l'Intendant¹ ».

« Créatures » ? Le mot était sans doute exagéré, car les grands seigneurs et les prélats n'étaient certainement pas enclins à se considérer comme les clients du haut fonctionnaire.

Pour désigner leurs collègues, ces premiers membres avaient eu théoriquement toute liberté. En fait, souvent, le Président avait exercé une influence prépondérante. C'est à lui que s'adressaient les postulants; à lui aussi que le ministre renvoyait les lettres de candidature parvenues trop tard à Versailles : aussi, la cooptation avait-elle été, dans bien des Généralités, une simple formalité :

A l'assemblée d'Ile-de-France, le duc du Châtelet, président, avait rédigé lui-même une liste de propositions. En Roussillon, l'évêque président n'avait pas hésité à donner publiquement le nom d'un candidat, en ajoutant que celui-là seul lui paraissait susceptible de « fixer le choix de l'assemblée ». En Anjou, le duc de Praslin avait cherché des gens recommandables, « tant par leur intelligence et leur bonne tête qu'à raison de leur résidence » : « Indiquez-moi les sujets », écrivait-il à son ami Serrant; « je les proposerai au gouvernement, qui écrira à l'assemblée provinciale qu'il *verra avec plaisir* que le choix de l'assemblée se porte sur... etc...² ».

L'opinion publique devine tout cela. Quelquefois même le doute n'est pas permis. En Champagne, dit un publiciste, « les vingt-quatre autres membres choisis ont été tous nommés dans un conclave archiépiscopal tenu à ***. Et ceci est tellement certain, que la plupart des candidats, que l'on feignait

1. H 1598. Marquis de Sailly au C. G., 23 sept. 87.

2. P. V. Roussillon, 31 déc. 87, p. 95. — Ile-de-France ; assemblée préliminaire, page LIX. — La Trémoille, *op. cit.* Lettre du 19 août 1787. Voir aussi le récit de Duroft de Cheverny (*Mémoires*, t. II, p. 75-76).

d'élire au scrutin... était là à la porte, attendant l'instant d'avoir leurs entrées pour faire les révérences d'usage.

Recrutée dans ces conditions, formée pour une bonne part d'hommes dévoués, soit à l'Intendant, soit au Président, archevêque ou grand seigneur, l'assemblée offre toutes garanties de docilité pour le Gouvernement¹.

II. Mais une seconde constatation s'impose. Les membres des assemblées provinciales appartiennent surtout au haut clergé, à la noblesse de Cour, au monde des gens de loi et des possesseurs d'offices.

Parmi les Ecclésiastiques, les curés de campagne sont partout écartés de cette première réunion. Les membres désignés sont des grands vicaires, des abbés, des chanoines ou des doyens de chapitres. Les curés de paroisses urbaines eux-mêmes ne figurent que rarement sur les listes². En Auvergne, en Ile-de-France, dans les Trois-Évêchés, en Orléanais, par exemple, le clergé paroissial n'est pas représenté.

Parmi les Nobles, il est plus difficile, en parcourant les listes, de porter un jugement d'ensemble. Seules les études locales pourraient indiquer exactement les principes dont s'était inspiré le gouvernement pour ce recrutement. Pourtant deux traits apparaissent : le nombre important d'officiers Supérieurs et Généraux, postes réservés à la noblesse de Cour, — l'absence presque complète de la noblesse de robe³. Le gouvernement ne voulait pas donner aux magistrats des Cours souveraines l'occasion de former un noyau d'opposition dans ces assemblées.

Dans le Tiers-État, enfin, les défenseurs des intérêts ruraux ne sont qu'une petite minorité. Comment s'en étonner,

1. Pour le poste de procureur-syndic, rouage essentiel de la nouvelle administration, le C. G. fait quelquefois savoir à l'assemblée que tel candidat est *persona grata*. Aussi les postulants cherchent-ils à se concilier l'appui des bureaux. Exemples : Thouret (*Arch. Nat.* H 1597). Barou du Soleil (*ibid*).

2. Un seul en Lorraine, en Haute-Normandie, en Picardie; deux en Touraine.

3. Je trouve en Orléanais et en Gascogne, un seul parlementaire. En Haute-Normandie, deux magistrats des Cours souveraines, deux aussi en Touraine (dont Goislard de Montsabert). Ailleurs pas un seul.

puisque le Règlement considère comme « représentant des campagnes » le bourgeois qui possède une propriété dans un village, sans y résider régulièrement?

La majeure partie de ce Tiers-État est formée par les maires des villes importantes — qui sont propriétaires de leur charge, ou nommés par le roi —, par des avocats, et par des fonctionnaires de l'ordre judiciaire : Procureurs du roi, Lieutenants généraux de bailliages, Lieutenants criminels, etc. En Roussillon et en Ile-de-France seulement, la liste comporte une majorité de « propriétaires »; encore faut-il se garder d'en tirer une conclusion hâtive; car beaucoup d'entre eux étaient vraisemblablement des citadins, et s'occupaient fort peu de l'exploitation de leurs terres.

D'ailleurs, l'élément actif du Tiers-État, au point de vue économique, est à peine représenté. Une vingtaine de négociants tout au plus, siègent dans les assemblées provinciales; un maître de forges du Soissonnais est l'unique porte-parole des industriels. Les assemblées d'Auvergne et de Haute-Normandie sont les seules où les commerçants se trouvent en nombre suffisant pour jouer un rôle dans les délibérations : D'ailleurs ce seront elles aussi qui étudieront le mieux le régime des transactions. En Ile-de-France, en Lorraine, dans les Trois-Évêchés, en Basse et en Moyenne Normandie, les listes qui figurent en tête des procès-verbaux n'indiquent pas un seul négociant. Cette situation provoque même les plaintes des Prévôts des marchands et des Échevins lyonnais¹; mais il ne leur est pas donné satisfaction.

III. Enfin, il faut souligner une dernière faute du gouvernement. Le Tiers-État ne reçoit même pas la représentation à laquelle il a droit légalement. Le « doublement », solennellement promis, n'est pas réalisé dans la pratique.

En effet, partout, — sauf en Roussillon —, le choix du roi et celui de l'assemblée se portent le plus souvent sur des hommes intéressés à maintenir les privilèges et les droits seigneuriaux. Nombreux sont les « représentants » du Tiers

1. H 1597, 8 août 1787.

qui portent le titre d'*écuyers* ou de *chevaliers* : ils sont 63, sur un total de 341 membres¹ ! Ceux-là sont nobles ; mais il y en a bien d'autres qui, sans porter un titre de noblesse, sont exempts de Taille personnelle : ce sont les officiers des Élections et des Bureaux de finances, et les fonctionnaires royaux attachés à ces tribunaux ; les Lieutenants criminels et les Lieutenants de police² : on en compte une trentaine.

Encore faut-il ajouter quelques Officiers Généraux, égarés dans le Tiers-État. L'assemblée de Champagne, par exemple, compte deux maréchaux de camp, qui siègent dans ces conditions. Le comte de Brienne lui-même, frère du Ministre Principal, est inscrit parmi les « représentants » du Tiers, jusqu'au jour où il est appelé au ministère de la guerre !

Enfin il ne faut pas oublier que le seigneur de paroisse n'est pas nécessairement un noble. Les assemblées de Lorraine, de Lyonnais, de Haute Normandie, et de Soissonnais en offrent des exemples : or le seigneur non noble siège comme représentant du Tiers, bien que ses intérêts soient identiques à ceux des gentilshommes. De même, bien des avocats sont attachés au service d'un seigneur, à titre de « procureurs fiscaux » ; et par conséquent intéressés à défendre les droits traditionnels, dont ils vivent.

Sans essayer de donner ici un chiffre précis, qui exigerait de longues recherches locales, il faut admettre que la moitié au moins des membres du Tiers-État, dans les assemblées provinciales³, était personnellement intéressé au maintien des privilèges⁴ !

1. Ce chiffre de 341 ne tient pas compte des assemblées du Maine, Anjou, Touraine, mais englobe l'assemblée *Générale* de Tours.

2. Les membres des Tribunaux de bailliages paient la taille.

3. Les recherches que j'ai faites pour quelques assemblées de *département* donnent des résultats moins défavorables au Tiers-État urbain. Mais, nulle part les représentants des campagnes ne jouent un rôle important.

En Champagne, sur 128 représentants du Tiers dans les assemblées de département, il y a 61 possesseurs d'offices, 22 avocats, tandis qu'il n'y a qu'un « laboureur ».

4. A Lyon, sur 44 membres, 41 étaient privilégiés. Cf. Tezenas du Montcel, *L'assemblée du département de Saint-Etienne et son Bureau intermédiaire*.

Cette constatation, les contemporains ne pouvaient pas manquer de la faire; en Roussillon, le président de l'assemblée provinciale lui-même était obligé d'en souligner l'importance¹.

Faut-il croire que le gouvernement ait, là encore, commis une simple maladresse? qu'il n'ait pas suffisamment réfléchi aux conséquences de ces désignations? Non pas. C'est Brienne lui-même qui recommande ce système. Après une entrevue avec le premier ministre, le comte de Virieu résume ainsi les résultats de la conversation : « Il a marqué un grand désir qu'il y eut quelques gentilshommes élus pour les représentants du Tiers-État² »!

II. *L'opinion.*

Comment pourrait-on compter sur de pareils « représentants » pour aborder vraiment l'exécution d'un plan de réformes, et pour préparer la voie aux États Généraux, dont le gouvernement, en ce mois de novembre 1787, vient de promettre la convocation?

« Sans doute », écrit Mirabeau³, « les assemblées provinciales sont, ainsi que les États provinciaux, infiniment utiles pour préparer la grande assemblée nationale. Les citoyens les plus dignes doivent y contracter, pour la confiance et la discussion des affaires publiques, une habitude sans laquelle ils ne seraient guère propres à manier les intérêts généraux de la nation ». Mais, ajoute-t-il aussitôt, ces assemblées administratives ne sont pas élues! Elles ne pourront donc en aucun cas participer à l'élection des députés aux États Généraux. Par là même, leur rôle restera insignifiant!

Un agent diplomatique étranger, l'envoyé du roi de Prusse — Alvensleben — formule le même jugement sur l'avenir de

1. Cf. *Arch. Nat.* H 1604. Lettre de l'abbé Sudraud des Isles au C. G., 6 sept. 1788. — H 1606; lettre de M. Grand, négociant, 20 nov. 88. — H 1590. Lettre de l'évêque de Perpignan, 6 janvier 1788.

2. *Arch. Nat.* H 1594. De même le duc de Praslin obtient l'autorisation de faire siéger son fils parmi les « représentants » du Tiers-Etat.

3. *Analyse des papiers Anglais*, I.

la réforme : « En partant du principe que les assemblées provinciales préparent les objets, et que les États généraux s'occuperont en patriotes des remèdes à apporter au mal, on juge à faux, — et on reviendra de ce préjugé quand on considérera que les assemblées provinciales, par le défaut de leur régime intérieur, sont absolument entre les mains du roi¹... »

Il est donc évident, dès ce moment, que le nouvel organisme tel qu'il est constitué, ne pourra pas prendre une part active dans la vie politique du pays².

Aussi, dans certaines provinces, l'opinion réserve-t-elle à l'assemblée un accueil assez froid. Parfois sans doute, les nouveaux administrateurs obtiennent encore les marques de déférence extérieure qu'ils pouvaient escompter³, mais, dans trois Généralités, au moins, se manifeste un état d'esprit inquiétant :

En Auvergne, l'opinion évolue rapidement, entre Juin et Novembre 1787 : « A mon premier voyage³, en 1787 », écrit un témoin, « j'ai vu l'espérance exaltée se promettre de cet établissement une régénération; à mon second, l'enthousiasme s'était bien ralenti. On se plaignait des entraves qui avaient été données à l'assemblée, de sa puissance trop circonscrite, et par conséquent du peu de bien qu'il lui avait été permis de faire ou d'indiquer. On se plaignait du choix de quelques membres, du peu de désintéressement et de patriotisme qu'avaient montré plusieurs d'entre eux^{4.1}. » Le peuple, dit M. Mège, semble assister à tout cela en curieux incrédule; seule la bourgeoisie et une partie des privilégiés gardent encore quelque espoir.

En Gascogne, la méfiance s'affirme mieux encore. En arrivant

1. Rapport au roi de Prusse, 16 nov. 1787. pp. Flammermont (*Correspondances des agents diplomatiques étrangers...* p. 122).

2. Lors de la formation des assemblées, en août, certains hommes politiques avaient cru y voir la préface des États généraux. Cf. La Fayette. Lettre à Washington, 3 août 87, citée par Charavay, *La Fayette*, p. 151.

3. A Tours, Rouen, Poitiers, par exemple, les Corps constitués viennent saluer l'assemblée.

4. « Voyage » de Legrand d'Aussy — cité par Mège, *L'assemblée provinciale d'Auvergne*, p. 6 et 7.

à Auch, les membres de l'Assemblée reçoivent un papier ainsi conçu : « Tous vos cahiers portent cette phrase : Réformer les lois ! Hé ! Messieurs, faites-en de nouvelles ; vous aurez bien plus tôt fini ». Signé : « L'opinion publique ¹ ». La population, poussée, paraît-il, par des meneurs qui reçoivent un mot d'ordre de Paris, se montre hostile aux délégués du Clergé et de la Noblesse ; elle considère la réforme administrative « comme une belle représentation dont elle va payer les frais ». « La première séance publique, » dit un témoin, « n'attira aucun curieux ; les valets de ville allaient dans les boutiques invitant les gens à y accourir : personne ne s'en émut ²... »

Il faut admettre qu'en Roussillon l'attitude du public n'était pas beaucoup plus favorable, puisque le marquis d'Aguilar est obligé d'inviter ses collègues du Conflent à multiplier les efforts pour faire saisir autour d'eux l'utilité de leur mission ³. D'ailleurs, à Perpignan, la Société d'Agriculture est le seul corps constitué qui se donne la peine de venir saluer la nouvelle administration.

Inutile peut-être, la réforme allait être certainement coûteuse : La session de l'assemblée, et l'organisation de ses bureaux devaient entraîner des frais. Fallait-il s'attendre, de ce fait, à une augmentation des charges locales ? On pouvait le craindre ! Et cela contribuait à accroître la mauvaise humeur.

S'il fallait donner une indemnité à tous les syndics municipaux, une allocation journalière aux membres des assemblées provinciales pendant la durée de la session, un traitement aux membres des Commissions intermédiaires et à leurs secrétaires — à quel chiffre énorme monteraient donc ces frais ?

L'archevêque de Reims parlait d'un million pour la généralité

1. Cette anecdote est empruntée au livre de Galard Magnas : *L'assemblée provinciale d'Auch*. L'auteur ne cite pas de source.

2. Lettre de M. Bertieux au chevalier de G***, 30 nov. 1787, citée par Galard Magnas.

3. Cf. Sellier, *L'assemblée provinciale de Roussillon*, p. 318.

A Lyon, en Lorraine, en Champagne, les présidents insistent aussi sur la nécessité de faire l'éducation de l'opinion.

de Champagne! Le duc d'Havré évaluait les frais des assemblées municipales seules à 257.000 francs pour la généralité de Picardie! Au Contrôle général, le conseiller d'État d'Ormesson craignait d'aboutir à un total « effrayant¹ ».

Déjà le paysan, sans faire tant de calculs, s'effrayait instinctivement. A Orléans, un des rapporteurs cite ce trait : Il a entendu « un pauvre laboureur » s'écrier, au seul nom des nouvelles assemblées : « Hé quoi ! encore de nouvelles mangeries ! »

Ainsi, dès l'abord, les assemblées provinciales sentent autour d'elles un air de méfiance : Leurs premiers actes, leurs premiers votes sont attendus par des observateurs ironiques qui les jugeront sans bienveillance.

SECTION II

L'abonnement des vingtièmes.

D'après les ordres mêmes du gouvernement, les assemblées doivent s'attacher d'abord à la question des Vingtièmes. Aussitôt que les Instructions de novembre leur sont communiquées, elles doivent mettre cette affaire à l'ordre du jour, et nommer une commission spéciale.

Bien entendu, c'est le Président qui propose à ses collègues la composition de cette commission. L'opinion qu'il professe personnellement à l'égard de l'abonnement est donc fort importante. Mais l'Intendant agit aussi de son côté. Il ne néglige rien pour amener les membres de l'assemblée à accepter l'offre du Gouvernement; la correspondance de Jullin, commissaire du roi à l'assemblée de Moyenne-Normandie, témoigne de cette action incessante² : il s'applique à connaître

1. *Arch. Nat.*, — H 1594. « Réflexions du duc d'Havré » et « Réponses » de d'Ormesson aux questions du duc de Praslin, sept. 1787. — H. 1600. Archevêque de Reims au C. G. 3 sept. 1787.

2. Orne, C. 1308, 22 nov. 87, Intendant au C. G. — « J'ai déjà vu beaucoup de membres, à qui j'ai cherché à faire valoir la bonté que le roi avait de consentir à un abonnement. »

les objections et à les combattre, toujours par des conversations particulières.

I. La situation des assemblées est assez délicate : Qu'elles désirent obtenir un abonnement, cela ne fait pas de doute : Elles y ont intérêt, puisqu'elles augmentent par là leurs attributions financières, et puisqu'elles détruisent le redoutable pouvoir des Contrôleurs du Vingtième; elles servent aussi le désir des administrés, qui tiennent essentiellement à la fixité de l'impôt, et qui redoutent « l'inquisition » fiscale ¹; elles croient pouvoir leur assurer une répartition plus juste et une perception plus économique : c'est le point de vue que développent en particulier les assemblées de Picardie, d'Orléanais, de Champagne et d'Ile-de-France.

Mais si l'abonnement est désirable en lui-même, l'assemblée — qui n'a reçu aucun mandat des habitants — peut-elle prendre la responsabilité d'en voter le montant? S'il ne s'agissait que de promettre au Gouvernement une somme égale au produit effectif des Vingtièmes en 1787, cela ne souffrirait pas de difficultés. Mais le roi demande davantage! Et voilà qu'apparaissent des inquiétudes :

Avons-nous qualité pour conclure un contrat de ce genre? se demandent certains membres. L'opinion va peut-être estimer que rien ne nous désignait pour parler en son nom : Dès lors nous serons considérés comme les agents du « pouvoir arbitraire ² »!

A cette observation se rattache une autre remarque, dont les procès-verbaux ne parlent pas, mais qui s'imposait à tout homme averti. Si l'abonnement était refusé, les vérifications seraient reprises. Sur qui donc porteraient les recherches des contrôleurs? Évidemment sur ceux qui avaient réussi, jusque

1. Ex. : « Cette fatigante inquisition, qui ne se repose jamais, qui ne s'arrête que devant les grands Domaines... » *P. V. Orléanais*, p. 196. — « La crainte de voir successivement augmenter les impôts est l'obstacle le plus grand aux progrès de l'agriculture ». *P. V. I.-de-France*, p. 369.

2. Cf. rapport de l'assemblée du département de Beaugency (cité par Froment : *L'assemblée provinciale d'Orléanais* ... — et mémoire de Monteloux de Villeneuve, conseiller à la Cour des aides de Paris (cité par Bossuat, *L'assemblée provinciale de l'Ile-de-France*).

là, à éviter la taxation effective de leurs revenus — c'est-à-dire sur les nobles et les bourgeois influents. Or, c'était précisément dans cette catégorie de contribuables que l'administration nouvelle avait été recrutée. — Si l'assemblée se montrait très empressée à conclure un abonnement, ne serait-elle pas soupçonnée d'avoir voulu servir les intérêts de quelques-uns de ses membres, soucieux d'échapper aux vérifications?

Et pourtant, ces objections n'arrêtent pas les assemblées provinciales, sauf en Touraine ¹ ; mais elles éprouvent aussitôt une autre crainte :

Si le Parlement de Paris avait enregistré l'Édit du 19 septembre 1787, portant prorogation des Vingtièmes, certains Cours de province esquisaient une résistance : En Lorraine, l'enregistrement n'était pas encore opéré, non plus que dans les Trois-Evêchés ; en Normandie, le Parlement avait accepté la prorogation, mais défendu toute vérification et toute augmentation des cotes. — Les assemblées peuvent-elles prendre une attitude différente de celle des magistrats ? En Lorraine, et en Haute-Normandie, elles ne croient pas pouvoir le faire ² et refusent d'envisager même la possibilité d'un abonnement. Mais les assemblées de Basse et Moyenne-Normandie, et celle des Trois-Evêchés acceptent d'entrer en pourparlers avec le gouvernement ; elles servent ainsi les secrets desseins de la politique de Brienne, trop heureux d'opposer les nouveaux administrateurs aux magistrats.

En fin de compte, trois assemblées seulement refusent d'emblée toute discussion : toutes les autres acceptent le principe de l'abonnement, en dépit de leurs inquiétudes ³. C'est sur le chiffre que va porter le débat.

II. Les demandes du gouvernement sont si fortes, elles dépassent si nettement le produit de la nouvelle matière imposable, que parfois le président de l'assemblée n'ose

1. *P. V.* Touraine, p. 31.

2. *P. V.* H. Normandie, p. 124-126 et 399.

3. Voir par exemple, dans la correspondance de Jullien, les hésitations des administrateurs de Moyenne-Normandie : « On a ici une si grande frayeur du Parlement ». Pourtant le principe de l'abonnement est voté (Jullien, au C. G. 23 et 27 nov. 1787).

pas en publier le chiffre aussitôt, de peur de provoquer dans l'opinion un mouvement de colère ¹ : A l'assemblée de Hainaut, où les séances étaient publiques, l'Intendant, lorsqu'il vient lire les Instructions de novembre, expose l'offre d'abonnement, mais se garde bien d'en énoncer le montant. A Lisieux, où les Instructions sont imprimées et distribuées en ville, le Président et l'Intendant sont d'accord pour supprimer l'indication de la somme demandée ².

D'ailleurs le gouvernement sait bien que sa demande est excessive. Il est disposé à la diminuer. S'il a fixé un chiffre élevé, c'est pour profiter, le cas échéant, des dispositions d'une assemblée complaisante. Mais, en face d'une résistance, il se prêtera à marchander. L'assemblée, disent les Instructions, peut adresser au Conseil « tels mémoires et calculs qu'elle croira devoir présenter pour obtenir une modération sur la somme énoncée ». Etrange procédé ! « Je pense, » écrit l'abbé de la Fare ³, « quel'on ne devrait demander que ce qu'on veut strictement exiger ».

De fait, aucune assemblée n'accepte le chiffre du gouvernement. Mais les délibérations témoignent d'un esprit plus ou moins conciliant.

Il y a des administrateurs qui refusent nettement tout abonnement susceptible d'entraîner une augmentation d'impôts; d'autres qui, après un premier refus, cèdent aux instances du Contrôleur général, et se décident à négocier; d'autres enfin, qui, dès l'abord, acceptent une augmentation modérée, et se montrent disposées à un arrangement.

1. Voici quelques exemples : L'augmentation demandée atteint 482.000 livres en Moyenne-Normandie; le produit escompté de la nouvelle matière imposable, 151.897 francs au dire du C. G. lui-même. — En Picardie, 820.000 francs et 81.900 francs, Roussillon 138.000 francs et 10.659 francs. Trois-Evêchés 627.000 francs et 162.000 francs.

2. Sénac de Meilhan à C. G. *Arch. N. H.* 730. 19 nov. 87. — Jullien au C. G. *Arch. dép. Orne.* C. 1308, 4 déc. 87.

Les biens nouvellement imposables étaient les domaines de la Couronne des Princes et des hôpitaux.

3. *Arch. Nat.* K 683. La Fare à Chastellux, 21 oct. 87; après avoir été « Elu » des Etats en Bourgogne, l'abbé de la Fare, devenu évêque, fut président de l'assemblée provinciale de Lorraine.

A) Les assemblées intransigeantes sont celles du Lyonnais, de Poitou, et d'Auvergne. Toutes trois invoquent les charges écrasantes que supportent déjà les contribuables. Le commerce languit; la population diminue, par l'émigration : Il n'est pas possible de songer à augmenter l'impôt. Même si le Gouvernement opérerait les vérifications, dont il menace la province, il ne réunirait pas, à beaucoup près, la somme énorme qu'il prétend obtenir par abonnement ¹. En présence de cette demande « exorbitante », les assemblées ne veulent même pas faire une offre transactionnelle : Seul le chiffre des Vingtièmes perçus en 1787 pourrait servir de base à un contrat.

S'il faut en croire un témoignage contemporain, la maladresse du Président aurait contribué à faire adopter cette solution brutale par l'assemblée du Poitou : désireux avant tout de satisfaire le gouvernement, il avait montré son jeu trop nettement ².

En Auvergne, l'influence de la Fayette n'était certes pas étrangère au vote de l'assemblée. Membre de la Commission des Vingtièmes, il s'était chargé de rédiger les termes de l'arrêt, et lui avait donné une forme catégorique. L'assemblée disait-il, n'avait pas pu se livrer à l'étude sérieuse qui était nécessaire : Elle a eu « 9 jours, pour connaître et déterminer une question sur laquelle le gouvernement, après 77 ans de travail, n'a pas encore de notions certaines ». — Les vérifications annoncées étaient arbitraires, et contraires aux promesses antérieures du roi ³.

Le gouvernement semble ne rien tenter pour renouer les négociations. Sans doute, les Intendants ne lui avaient-ils laissé aucun espoir. Mais il tient au moins à blâmer l'assemblée d'Auvergne. Les critiques exagérées qu'elles a publiées sont de nature à discréditer, dans l'opinion, le travail des contrôleurs des Vingtièmes. De quel droit s'est-elle permis de

1. L'augmentation demandée était de 714.000 francs en Lyonnais (produit des vingtièmes en 1787 : 1.421.891 francs), 365.000 francs en Auvergne (produit de 1787 : 1.440.000 francs).

2. Bib. Nat. Lb³⁹. 662, p. 75.

3. P. V. Auvergne, p. 175, et 381-383.

mettre en cause la validité d'un Édît? C'est une audace « que S. M. ne tolérera jamais ». Et l'assemblée est invitée à montrer dorénavant « plus de soins et de mesures ».

Vaine semonce! Elle maintient son point de vue. Sans doute « elle abjure toute expression qui aurait pu déplaire à S. M. », mais « elle doit à la Patrie, au roi lui-même, de persister dans les sentiments qui ont formé le fond de sa délibération ». D'ailleurs « tout accroissement de charges, augmentant encore le nombre des champs abandonnés, et des cultivateurs forcés à l'émigration, tournerait au détriment des finances de S. M., en même temps qu'elle répugnerait à son cœur¹ ».

B) Mais, dans trois autres généralités, où l'offre est d'abord mal accueillie, le gouvernement parvient à obtenir un revirement. C'est le cas de la Picardie, de la Moyenne et de la Basse-Normandie. La première délibération est timide. Ces assemblées désirent l'abonnement, elles craignent les vérifications; mais se déclarent incapables d'accorder au gouvernement la moindre augmentation: l'état de la province le leur interdit.

Le Contrôleur général insiste; il détaille le produit de la nouvelle matière imposable. L'Intendant multiplie ses démarches. Et l'assemblée se décide à voter une augmentation, — fort inférieure, il est vrai, à la demande officielle².

C) Enfin, dans les autres généralités, les assemblées se montrent conciliantes dès l'abord.

A Orléans, même, le rapporteur, l'abbé de la Jarre, « plaide la cause du fisc »; il estime que « la nouvelle matière imposable rendrait le fardeau presque nul³ ». Aussi l'assemblée accorde-t-elle d'emblée une augmentation de 400.000 livres,

1. *P. V.* p. 389. L'assemblée, ouverte le 8 nov., est close le 11 déc. *par ordre* du roi, qui n'a plus rien à en espérer. Mais il n'y a pas *dissolution*, puisque la durée normale de la session était déjà dépassée.

2. *Moyenne-Normandie*. Chiffre ancien : 1.510.200 livres--demande 2.098.000 Livres (clergé déduit), voté : 1.756.000 livres. En *Basse-Normandie*, ces chiffres sont 1.808.000 Livres 2.510.000 et 2.112.000. En *Picardie* : 1.613.000 fr. 2.322.000 et 1.843.00 Livres.

3. Voir *P. V.* Orléanais, p. 202 et 397; et la brochure du M. de Crequi, déjà citée, p. 55. Il faut remarquer que les domaines du duc d'Orléans devaient dorénavant être soumis à l'impôt.

égale aux deux tiers de la somme demandée par le roi. Le gouvernement n'espérait probablement pas un tel succès, car il accepte aussitôt.

Partout ailleurs, ce sont des marchandages : Les assemblées de Metz, Paris, Châlons, Strasbourg, en déclarant que les exigences du gouvernement sont excessives, ont au moins le souci de justifier leur attitude, et de montrer quelque bonne volonté.

Elles expliquent longuement que les évaluations officielles sont inexactes. Pour établir sa demande, le ministre a essayé d'estimer le produit probable des vérifications, s'il était nécessaire d'y recourir; or son système pêche par la base. Il s'est contenté de noter les résultats obtenus par les contrôleurs en 1780, et de faire une règle de trois : Si les recherches faites à ce moment avaient porté sur le quart des paroisses, et donné une augmentation de 100.000 livres, les recherches nouvelles donneraient 300.000 livres : voilà tout le calcul du Contrôleur général. Or ce raisonnement est faux, disent les assemblées provinciales : car les paroisses vérifiées en 1780 avaient été prises parmi les plus riches. Les vérifications nouvelles seraient donc bien loin de produire la plus-value que le gouvernement se flatte d'obtenir ¹.

Quant à tenter de refaire elles-mêmes ces calculs, les assemblées n'y peuvent pas songer, faute de temps, faute de compétence, faute de renseignements aussi.

Le personnel de l'administration des Vingtièmes, qui a tout intérêt à voir échouer l'abonnement, — pour garder ses fonctions —, ne se prête guère à fournir les éclaircissements nécessaires ².

Pourtant les cinq assemblées se décident à faire une offre pour témoigner de leurs intentions conciliantes : l'augmentation qu'elles accordent atteint le tiers, ou la moitié de celle que demande le ministre ³.

1. Voir par exemple, le rapport de M. de Laubrussel à l'assemblée des Trois-Evêchés. *P. V.* p. 432 et suiv.

2. *Id.* p. 112-115.

3. En Champagne 200.000 au lieu de 850.000 livres. En Soissonnais 363.000 au

Celui-ci s'efforce d'obtenir un peu plus. Il faut au moins que l'assemblée prenne à sa charge les frais de recouvrement, et les non-valeurs : c'est sur ce terrain-là que la négociation se poursuit.

En fin de compte, lorsque s'achève la session des assemblées provinciales, l'accord est conclu dans cinq généralités seulement : Champagne, Ile-de-France, Orléanais, Picardie et Soissonnais, toutes situées dans le ressort du Parlement de Paris. Encore les assemblées de Paris et d'Amiens y ont-elles mis une condition spéciale : L'abonnement sera revêtu de Lettres patentes enregistrées. Elles tiennent ainsi à marquer leur déference envers la Cour Souveraine, et, peut-être, à avoir une garantie.

En Moyenne et en Basse-Normandie, malgré l'attitude du Parlement de Rouen, l'arrangement est sur le point d'aboutir, bien que la réponse définitive du Contrôleur général ne figure pas au procès-verbal.

En Alsace, l'offre de l'assemblée fournit une base de discussion et la Commission intermédiaire est chargée de terminer l'affaire ¹. Il en est de même en Gascogne ².

Neuf succès, neuf abonnements obtenus à force de ténacité ! Partout ailleurs, les assemblées sont restées intransigeantes, ou n'ont voulu faire que des concessions trop minimes.

III. Le gouvernement peut-il se flatter d'avoir bien réussi ? Certes non ! Le résultat ne correspond ni à ses espoirs, ni à ses efforts.

A ces neuf assemblées, il avait demandé une augmentation totale de 6 millions de livres environ ; il en obtient 2.100.000 livres, auxquelles il faut ajouter, il est vrai, les

lieu de 501.000 livres. En I-de-France 180.000 au lieu de 494.000 livres. Alsace 167.000 au lieu de 755.000 livres. Trois-Evêchés 339.000., au lieu de 627.000

1. En Roussillon, l'offre de l'assemblée est jugée insuffisante par le gouvernement et la négociation rompue. *P. V.* p. 63 et suiv.

2. A Auch, la question revêt une allure imprévue. Le roi offre un abonnement, avec 30.000 fr. d'augmentation. L'assemblée accepte. Deux jours après, le ministre déclare qu'il s'est trompé. L'augmentation devait atteindre 257.000 fr. Après de longs débats, la commission intermédiaire reçoit mandat de traiter « aux meilleures conditions ».

frais de recouvrement et les décharges, qui tombent à la charge des provinces ¹.

Mais ces deux millions ne représentent en réalité qu'un sacrifice minime de la part des assemblées provinciales, car les biens domaniaux et les autres éléments de la nouvelle matière imposable fournissent presque 1 million et demi.

Pour apprécier exactement le bénéfice net de l'opération, il faudrait donc connaître quels étaient les frais de recouvrement et quel était le chiffre moyen des décharges dans chacune de ces Généralités. Or ces frais et ces décharges ne dépassaient certainement pas 60.000 livres pour un million d'impôt perçu ².

Il faut donc admettre que l'abonnement conclu dans les neuf généralités en question promettait au Gouvernement un profit annuel de 1.600.000 francs au plus : 1.050.000 pour les frais et décharges ; 550.000 francs pour l'augmentation consentie sur les biens déjà imposées. Piètre résultat, puisque si l'opération avait *partout* réussi au gré du gouvernement, l'augmentation obtenue devait atteindre au moins 10 millions de livres !

*
* *

Ainsi les assemblées nommées par le roi n'avaient pas fait preuve de toute la docilité qu'il en attendait ! Librement élues, peut-être auraient-elles été plus conciliantes ? C'est fort possible ! En effet les Etats provinciaux, devant une sollicitation analogue, venaient de manifester moins de mauvaise volonté que les jeunes assemblées provinciales ³. Et cela ne saurait étonner : Les membres désignés par le Gouvernement se trouvaient, vis-à-vis de l'opinion publique, dans une situation très délicate : ils étaient tenus à se montrer fermes, parce qu'ils se savaient surveillés.

1. Cf. *Arch. Nat.* H 1605 arrêt du 31 mai 88, art. 6. « Il faut compter les sommes nécessaires pour faire face aux taxations étant à leur charge, aux non-valeurs, décharges et modérations... »

2. D'après les renseignements donnés par les rapporteurs.

3. La Bourgogne avait voté 484.000 livres, au lieu de 900.000 livres demandées. L'Artois et le Languedoc avaient accordé, sous forme de don exceptionnel, une annuité de l'augmentation exigée.

Brienne recueille, dans cette affaire, le premier fruit de sa fausse manœuvre.

SECTION III

La question des règlements.

En même temps que les Instructions de Novembre avaient posé la délicate question de l'abonnement, elles avaient donné des solutions sur divers points relatifs au recrutement et à l'organisation intérieure. Ces précisions étaient-elles suffisantes et satisfaisantes? Les attributions des assemblées provinciales les autorisaient à présenter au gouvernement des objections ou des vœux. Le ministre même les y incitait.

C'est à un Bureau spécial — chargé également de la comptabilité — que chaque assemblée confie l'étude de ces questions. Les avis des rapporteurs et les délibérations ¹ permettent d'apprécier comment les nouveaux administrateurs envisageaient le développement de l'institution. En Lorraine, les rapports présentent un intérêt particulier, parce que l'assemblée avait obtenu le droit d'élaborer un règlement complet.

I. *Le recrutement.*

De quel souci témoignent les assemblées provinciales lorsqu'elles étudient le recrutement?

1. La difficulté de former les *assemblées municipales* est bien constatée. D'après les Instructions de novembre, le roi envisage la nécessité de réduire le cens, pour élargir le corps électoral.

Rares sont les assemblées qui songent à profiter des bonnes intentions du gouvernement. Seul, le rapporteur du Soissonnais prononce le chiffre de 3 livres, au lieu des 10 Livres exigées par le règlement. Il n'est pas imité. En Gascogne, il est question d'adopter un taux variable, approprié aux ressources de chaque village. En Lorraine, il est entendu que « tout propriétaire ou laboureur » sera électeur; mais il ne s'agit pas de suffrage uni-

1. En Poitou, Champagne et Lyonnais, les rapports du bureau du règlement ne figurent pas au procès-verbal imprimé. Celui du Lyonnais a été publié par Guigue.

versel. Le mot « laboureur » désigne un fermier ; les « manœuvres sans propriété » sont exclus formellement ¹.

Dans plusieurs Généralités, il paraît suffisant d'assurer le fonctionnement pratique de l'institution, sans relâcher la rigueur du principe : En groupant plusieurs Communautés pour former une seule municipalité, la disette de votants cesserait de se faire sentir, disent les assemblées d'Orléanais et de Roussillon ². D'autres assemblées se contentent de fixer un nombre minimum d'électeurs : L'assemblée paroissiale devra comprendre au moins 10 ou 15 personnes ; s'il n'y a pas dans le village 10 ou 15 habitants taxés à 10 livres pour leurs impôts directs, il faudra appeler les individus dont les cotes sont le plus proches du taux légal ³.

En adoptant ces principes, l'assemblée de Haute-Normandie ⁴ y ajoute une idée intéressante. Il n'y a pas de raison, dit-elle, pour enlever aux habitants les plus pauvres le moyen d'exprimer leur opinion ; comme tous les autres, ils sont intéressés à la bonne gestion des affaires paroissiales. Sans les admettre en bloc à l'assemblée électorale, il faut donc au moins les autoriser à y déléguer quelques-uns d'entre eux, à raison de « un représentant pour 15 habitants », par exemple.

Si timides que soient ces propositions, elles paraissent encore audacieuses à quelques assemblées provinciales. En Lyonnais, en Auvergne, dans les Trois-Evêchés, les rapporteurs ne recherchent même pas ces palliatifs ; ils se prononcent nettement contre toute extension du droit de vote ⁵. Abaisser le cens, déclare l'un d'eux, ce serait « donner la prépondérance aux manœuvres, ce qui ne pourrait être qu'au préjudice de la classe utile des laboureurs ». Bien mieux : à Riom, le bureau du règlement aggraverait volontiers le régime censitaire. La province

1. P. V. Gascogne, p. 254-284. Lorraine, p. 119 et suiv.

2. P. V. Roussillon, p. 108 et suiv. Orléanais, p. 295 et suiv.

3. P. V. M.-Normandie, p. 55. B.-Normandie, p. 164-168.

4. P. 362. En Touraine (*Arch. dép.* 742), l'assemblée générale avait maintenu en principe le taux de 10 livres mais désirait que la commission intermédiaire pût y déroger « suivant l'exigence des cas ».

5. P. V. Trois-Evêchés, p. 146.

dit-il, verse une somme d'impôts très forte. Admettre tous ceux qui paient 10 livres c'est former « une cohue ». Dans les petits villages, il faudrait porter le cens à 15, et dans les villes à 40 livres ! L'assemblée réserve sa décision ¹.

Presque partout se manifeste donc le même esprit étroit et timoré. Et les assemblées, qui viennent de faire au gouvernement une opposition ferme dans la question des Vingtièmes, sont les premières à montrer leur défiance envers les classes rurales.

Si le nombre des électeurs est généralement insuffisant, il est bien plus difficile encore de trouver des candidats qui paient le cens de 30 livres, exigé pour l'éligibilité. Sans doute, les rôles comportent presque partout des cotes supérieures à ce chiffre, mais ce sont celles des « forains », c'est-à-dire des propriétaires qui vivent à la ville ou à la Cour, et qui ne résident pas habituellement sur leurs terres. Or le règlement exige que tout candidat à l'assemblée municipale soit domicilié depuis un an dans la paroisse.

Les assemblées provinciales vont-elles demander la réduction du cens d'éligibilité, comme le gouvernement semble les y inciter ? Parfois les rapporteurs veulent bien y songer ² ; ils proposent le taux de 20^l ou de 18^l ; mais, seule encore, l'assemblée de Soissonnais vote une solution nettement libérale ³.

Partout ailleurs, les nouveaux administrateurs envisagent un procédé plus simple. Il suffit d'admettre les « forains » dans l'assemblée municipale ⁴. « La propriété nous semble

1. Il serait intéressant à ce sujet de chercher quel pouvait être le nombre d'électeurs dans chaque généralité (comme l'a fait M. C. Bloch en Orléanais).

L'assemblée d'Auvergne a trop d'électeurs ! Celle de Soissonnais n'en a presque pas ! Le chiffre global de l'impôt ne suffit pas à expliquer cette énorme différence. Sans doute y a-t-il un rapport entre la concentration des exploitations et le nombre des électeurs ? Les régions où dominent les journaliers ont peu d'habitants taxés à 10 L. C'est un point de vue qu'une étude locale ne devrait jamais négliger.

2. P. V. Trois-Evêchés p. 143 et suiv. En Ile de France, p. 393, le rapporteur se contenterait d'avoir deux éligibles pour une place !

3. 10 L. pour les 2/3 des éligibles et 3 L. pour le dernier tiers.

4. P. V. Orléanais, p. 310, Roussillon, p. 108 et suiv. ; Basse-Normandie, p. 115 ; même solution en Auvergne et en Lyonnais.

tenir lieu d'habitation, puisqu'elle est le gage de l'intérêt à la chose publique », dit par exemple le rapporteur d'Orléanais.

Certes la mesure peut offrir des inconvénients : Ces forains sont les propriétaires les plus riches. Qui sait si leur influence dans les affaires de la paroisse ne deviendra pas excessive ? Par leurs fermiers, ils pourront peut-être dominer l'assemblée électorale. A très bref délai, la majorité des sièges municipaux leur sera acquise ! Mais cette crainte n'arrête pas les assemblées ¹.

En réalité, voici quel est le mobile secret de ces délibérations : Dans l'avenir, ce sont les membres des municipalités qui accèderont aux assemblées de Département. Si les forains étaient écartés des assemblées municipales, les simples fermiers et les villageois formeraient donc l'unique source du recrutement futur : cette éventualité paraît inadmissible. Il faut barrer la route à cette invasion des ruraux.

A Lyon, le rapporteur ne cache pas sa pensée. Il se méfie des paysans : « On ne saurait se montrer trop sobre et trop circonspect sur le choix et sur le nombre de gens de cet Ordre qui sont destinés à nous remplacer. Communément sollicités par le besoin, uniquement doués par la plupart de cette portion de lumière circonscrite, et relative au genre de leurs occupations, entravés par la crainte de déplaire à l'homme puissant qu'ils appréhendent de heurter, — à l'homme riche dont ils jalourent et convoitent l'aisance, — ligüés naturellement contre tout ce qui les humilie et les asservit, — combien ne doit-il pas être rare de rencontrer, dans cette position, des hommes vraiment libres, éclairés, désintéressés, capables de s'élever au-dessus de leurs préjugés et de leurs craintes, propres enfin à combiner comme à motiver une opinion sage dans les résultats de nos assemblées ² ».

Ce passage caractéristique est d'ailleurs supprimé dans la copie envoyée au Contrôleur général ; et l'assemblée n'ose pas davantage l'imprimer dans son procès-verbal.

Mais les Procureurs-syndics des Trois-Evêchés ne craignent

1. Seul le rapporteur de Riom fait une réserve.

2. Guigue, *op. cit.*, p. 285.

pas d'affirmer publiquement la même idée. D'après les règlements, disent-ils, un simple, journalier peut siéger à l'assemblée provinciale. Ne conviendrait-il pas d'exclure certaines catégories d'individus ¹ ?

Voilà comment sont accueillies les velléités libérales du Gouvernement ! En fait, dans le courant de 1788, le roi se ralliera au point de vue des assemblées provinciales, et accordera aux forains le bénéfice de l'éligibilité ².

II. Le recrutement des assemblées de Département soulève aussi des questions délicates : D'après le règlement du 23 juin elles doivent être élues par les délégués des municipalités, réunis en assemblée électorale d'arrondissement. De plus les membres des municipalités seront seuls éligibles : ces deux principes provoquent de vives critiques ³.

— Contre le système des *assemblées d'arrondissement*, presque toutes les assemblées provinciales élèvent les mêmes objections : Ces réunions, où chaque municipalité doit envoyer 5 délégués, seront certainement tumultueuses. Les intrigants auront beau jeu. Que sortira-t-il de cette confusion ? — Il faut chercher un remède.

Réduire l'étendue des arrondissements, ou les subdiviser encore, pour éviter la présence simultanée d'un trop grand nombre de délégués ? C'est l'avis auquel se rallie le bureau du règlement, en Ile-de-France.

Organiser un vote par correspondance ? Évidemment, l'électeur, méfiant, verrait partout des fraudes ; c'est pourtant le procédé qu'adopte l'assemblée de Haute-Normandie.

Réduire la délégation de la municipalité à un seul membre, choisi dans le même Ordre que le député à élire ? C'est le projet adopté en Lorraine : il empêchera le Tiers-État de participer à l'élection des privilégiés.

1. P. V. Trois-Evêchés, p. 333.

2. H. 1605. Règlement de l'assemblée de Bourbonnais.

3. Ce régime ne devait être appliqué que pour le *renouvellement* des membres, puisque les premiers titulaires avaient été nommés par le roi. Mais une place pouvait devenir vacante d'un jour à l'autre, par décès ou démission.

En tout cas la forme prévue par le règlement du 23 juin ne paraît pas praticable. La perspective de voir 150 ou 200 personnes se réunir et acclamer des candidatures, effarouche la plupart des rapporteurs ¹.

— Les conditions prévues pour le *recrutement des privilégiés* posent aussi un problème très délicat : Dans chaque assemblée municipale, le curé et le seigneur de clocher siègent de droit ; ils sont, officiellement, les seuls représentants des privilégiés, d'après les Instructions de novembre : donc, dans l'avenir, tout l'Ordre de la noblesse, à l'assemblée du département, sera composé de seigneurs de clocher ; tout l'Ordre ecclésiastique, de curés : c'est une remarque que les magistrats de Grenoble avaient déjà faite.

Que deviendront donc les nobles qui ne possèdent pas de seigneurie ? S'ils sont élus par l'assemblée d'arrondissement, ils siégeront dans le Tiers-Etat : c'est un point acquis. La plupart des assemblées n'en montrent nul souci ; celles qui, par hasard, s'en préoccupent, ajournent leur vote, ou résolvent la question dans un sens contraire aux intérêts du Tiers ². A Lyon, le rapporteur ne craint pas de plaider la cause des privilégiés.

Que deviendront aussi, dans l'Ordre ecclésiastique, « les chapitres et les communautés de prêtres, qui forment la plus grande partie du clergé ? » Écartés des assemblées municipales, ces prêtres ne pourront entrer dans les assemblées supérieures : n'y a-t-il pas là une injustice, et surtout un sérieux inconvénient pratique ? En effet, les chanoines, et tous les autres ecclésiastiques qui n'ont pas la charge d'une paroisse, ont le temps de s'occuper des affaires administratives. Au contraire les curés ne peuvent guère quitter leur Église ; leurs nouvelles fonctions nuiraient à l'exercice de leur ministère.

1. Ile-de-France, p. 397-98. Haute-Normandie, p. 362 et suiv. Auvergne, p. 367-370. Gascogne, p. 155-156. Basse-Normandie, p. 181-183. Soissonnais, p. 275-283.

2. Exemple : P. V. Ile-de-France, p. 400. — La phrase du rapporteur de Lyon est celle-ci : « La représentation actuelle du Tiers-Etat... a paru dans le public en quelque sorte une contravention aux règlements, en ce que ces représentants sont presque tous tirés du corps des nobles, anoblis et privilégiés. » Eh ! bien, conclut-il, le public a tort.

Aussi les assemblées d'Auch et d'Auvergne sont-elles d'accord pour demander que tout ecclésiastique, dans des conditions à déterminer, puisse être élu par l'assemblée d'arrondissement, même s'il ne fait pas partie d'une municipalité ¹.

— Enfin, lorsqu'il s'agit d'étudier le *recrutement du Tiers-Etat*, le principe adopté par le Gouvernement soulève encore une difficulté ; mais elle est d'un ordre tout différent.

Le règlement du 23 juin laissait subsister les anciennes municipalités urbaines, formées sous le régime des édits de 1764 et 1765. Or, en règle générale, ces anciennes municipalités n'étaient pas recrutées par un régime électif : Pourtant les officiers municipaux, même s'ils étaient propriétaires de leur charge, étaient éligibles dans les assemblées d'arrondissement, exactement comme les membres des municipalités élues.

Comment éviter cet inconvénient ? Tout le monde est d'accord sur le principe : Il faut faire disparaître les offices municipaux vénaux. Mais le moyen d'y parvenir ? Si l'on voulait une suppression radicale, il faudrait rembourser le prix de ces offices à leurs détenteurs : Lourde charge, qu'il est difficile d'imposer aux habitants !

Peut-être pourrait-on se contenter d'enlever aux « officiers » leurs fonctions administratives, en leur laissant leurs attributions de justice et de police ? mais cette mesure lèserait les droits acquis ² !

La seule solution possible est donc de créer dans les villes, à côté de l'ancienne administration, une municipalité nouvelle, *élue*, qui serait obligatoirement consultée pour toutes les affaires : que ces deux corps restent distincts, ou qu'ils soient amalgamés, les inconvénients sont évidents : rivalités de personnes et rivalité de compétence.

C'est un procédé de ce genre qu'adoptent pourtant la plupart des assemblées provinciales : « renforcer l'ancien corps municipal par des adjoints ou des prud'hommes élus », ou bien encore, admettre les anciens officiers municipaux comme

1. P. V. Auvergne, p. 367-370. Gascogne, 145 et suiv.

2. P. V. Lorraine, p. 56-67. Voir aussi la proposition du duc de Mailly à l'assemblée de Picardie.

« membres de droit » dans la municipalité nouvelle¹. Mais il faut attendre l'approbation du gouvernement ! L'assemblée d'Ile-de-France est la seule qui ose prendre sur ce point une décision définitive : elle fera fonctionner le système des *adjoints* dès la prochaine année financière.

III. Enfin le recrutement futur de l'assemblée provinciale ne soulève guère de difficultés : La désignation des membres doit être faite par les assemblées de Département. — Un seul point retient l'attention des rapporteurs : c'est la définition même du mot « noble ».

Un seigneur de paroisse, même s'il est *anobli* depuis quelques années seulement, doit faire partie de la noblesse, aux termes du règlement. Cette règle est logique, mais elle heurte les préjugés de la haute aristocratie.

Il est nécessaire, dit le procès-verbal d'Auch, de conserver la noblesse française dans toute sa pureté, sinon les distinctions nobiliaires perdraient vite leur valeur ; le prestige même des assemblées provinciales en souffrirait. Peut-être les intrigues de ces anoblis parviendraient-elles à écarter de l'assemblée la véritable aristocratie ?

Voici la solution : Seront seuls considérés comme nobles les gentilshommes qui peuvent être admis dans le corps des officiers depuis les règlements de 1781 : cent ans de noblesse, et quatre degrés : voilà le minimum exigé².

Le même principe est voté par six autres assemblées provinciales.

Il faut se garder d'y voir seulement une manifestation d'amour-propre : puisque tous les seigneurs de paroisse sont éligibles aux assemblées de département, ceux d'entre eux qui ne pourront pas prouver l'ancienneté requise siégeront dans le Tiers-État. Sans doute les procès-verbaux n'expriment pas

1. P. V. Moyenne-Normandie, p. 53 ; Orléanais, p. 301 ; Soissonnais, p. 261 ; Poitou p. 236 ; Ile-de-France, p. 39 et 96.

L'assemblée d'Auvergne (p. 360) exprime le vœu « que l'élection des officiers municipaux soit dès à présent rendue aux villes »... sans indiquer le moyen de rembourser ces charges.

2. P. V. Gascogne, p. 145 et suiv. Les règlements de 1781 sont ceux du ministre Ségur.

formellement cette conséquence ; mais elle est inévitable. Les assemblées ne s'en soucient pas !

Dans toutes ces questions qui concernent le recrutement, les délibérations sont donc très caractéristiques. Les assemblées ne négligent jamais l'intérêt de la haute noblesse et du haut-clergé ; mais, à de rares exceptions près, elles ne témoignent nul désir d'assurer, par le fonctionnement large et sincère du régime électoral, leur contact avec les paysans. D'autre part, elles cherchent à sauvegarder les droits de la population urbaine ; encore leur attitude est-elle ici commandée par une préoccupation égoïste : La municipalité vénale serait peut-être indocile ! C'est uniquement pour cela que les assemblées provinciales désirent en restreindre l'influence.

II. *L'organisation intérieure.*

Mais les bureaux du règlement ont un champ d'activité plus large. Ils peuvent donner leur avis sur l'organisation intérieure des corps administratifs.

Il est inutile d'examiner un à un tous les problèmes secondaires. Ici, le rapporteur songe à remanier les circonscriptions des Départements, par des retouches de détail : enclaves à supprimer, échanges à réaliser avec la Généralité voisine ¹. Là, le bureau s'occupe d'établir un règlement pour les discussions de l'assemblée. Faut-il prévoir une « seconde lecture » pour les projets importants ? Faut-il exiger un « quorum ² » ?

Dans cet ordre de questions, les délibérations les plus intéressantes sont relatives à la Commission intermédiaire. Étant donné l'ampleur de sa tâche, il paraît nécessaire d'augmenter le nombre de ses membres. Mais, pour éviter d'accroître les frais en accordant des traitements à ces nouveaux venus, les assemblées d'Auvergne et de Poitou proposent de leur donner seulement le titre de membres adjoints, ou « honoraires ». Ils ne seraient pas astreints à suivre toutes les délibérations, et

1. *P. V. Gascogne*, p. 157 ; *Orléanais*, p. 299 et le rapport lu à l'assemblée de Lyonnais, publié par Guigue.

2. Voir en particulier. *P. V. Gascogne*, p. 39 et suiv. ; *Moyenne-Normandie*, p. 56, 58 ; *Poitou*, p. 215 ; *Auvergne*, p. 319-336.

seraient convoqués spécialement lorsque leur présence deviendrait nécessaire ¹.

Au contraire, le Bureau intermédiaire du Département a un rôle si effacé qu'il pourrait être supprimé sans inconvénient, par mesure d'économie. C'est l'opinion soutenue par les rapporteurs de Champagne et d'Auvergne.

Mais le problème essentiel, c'est l'organisation des municipalités villageoises : Les assemblées provinciales désirent conserver au curé et au seigneur une situation prépondérante dans la vie de la Communauté.

Craignent-elles donc de voir l'autorité locale tomber aux mains des roturiers? Redoutent-elles une attaque dirigée contre les privilèges seigneuriaux? Non, mais elles sont convaincues que les « manants » sont incapables de diriger eux-mêmes les affaires municipales.

Aussi insistent-elles d'abord pour faire admettre le curé et le seigneur dans l'assemblée *électorale* de la paroisse. Le règlement du 23 juin les en exclut, pour sauvegarder la liberté des votes. C'est une décision fâcheuse, car leur présence aiderait au maintien du bon ordre : ils démêleraient et prévendraient les intrigues, si faciles à nouer parmi ces hommes « dont les idées ne s'étendent point au delà de leurs travaux et de leurs besoins » ; ils interviendraient dans les contestations qui s'élèvent à propos du cens ².

Dans le même but, le rapporteur de Caen voudrait les voir collaborer à la répartition de la Taille et de ses accessoires. Précisément parce qu'ils n'ont aucun intérêt direct dans cette question, ils seraient impartiaux et guideraient utilement le travail.

Surtout — et c'est là un point capital aux yeux de plusieurs assemblées provinciales — il faut que les délibérations de l'assemblée *municipale* soient toujours dirigées par un privilégié. Le règlement du 23 juin accorde bien la présidence au seigneur ; mais il peut être absent ; souvent même il est « fo-

1. P. V. Auvergne, p. 319-336; Poitou, p. 215 et suiv. — Voir aussi Picardie, p. 117 et Moyenne-Normandie, p. 61.

2. P. V. Auvergne, p. 362; Basse-Normandie, p. 165. Roussillon, p. 108-117.

rain », et ne fait que de courtes apparitions dans le village. En son absence, c'est le syndic, l'élu des habitants, qui doit présider la municipalité. Le curé ne peut occuper que le second rang. Si le seigneur envoie un fondé de procuration, celui-ci, — même s'il est noble —, n'a pas davantage le droit de présider.

Cette règle semble inacceptable. L'opinion des rapporteurs est à peu près unanime ¹. Un membre de l'assemblée d'Anjou, M. de la Maurouzière, la résume en termes vigoureux : « Le principe adopté par le gouvernement, dit-il ², est un reste du système inconstitutionnel du vénérable Calonne, qui voulait confondre tous les Ordres, pour n'avoir qu'un troupeau de moutons à écorcher, ou à égorger à sa fantaisie ». Faut-il donc prêter à Brienne de semblables intentions? Non : « Je rends la justice au règlement qu'il n'a pas voulu réformer, ni détruire la loi de la distinction des Ordres — ce que le roi ne pourrait faire lui-même, comme il ne pourrait changer la loi de la succession au trône. » Mais le rédacteur a été maladroit. Les résultats qu'entraînera l'application de cet article sont faciles à prévoir : Le gentilhomme, délégué par le seigneur, refusera de siéger sous la présidence du syndic — le curé l'imitera. Et voilà toutes les affaires de la paroisse aux mains des roturiers!

C'est la crainte qu'expriment la plupart des assemblées provinciales, et elles désirent que la présidence soit attribuée au curé, en cas d'absence du seigneur : vœu conforme à l'esprit de toutes leurs délibérations précédentes.

*
* *

Quelle impression générale laisse donc la lecture de tous ces rapports? Il faut reconnaître que, si les bureaux se livrent

1. Seule l'assemblée de Haute-Normandie accepte le texte du gouvernement (P. V. p. 380). En sens contraire, voir Roussillon, p. 114. Trois-Evêchés, p. 243 et suiv. etc. — Aux Arch. Nat. H. 1461, une note résume les votes des assemblées sur ce point.

2. Lettre au C^{te} de Serraut. 26 août 1787, citée par La Trémoille.

presque toujours à une étude consciencieuse, minutieuse même, les assemblées ne savent pas prendre leurs responsabilités : leurs vœux sont fragmentaires et incomplets.

Souvent même, en face de questions urgentes et de constatations formelles, elles ajournent leurs décisions. Par exemple l'assemblée d'Auvergne, bien qu'elle approuve les idées de son rapporteur, considère que « ce serait anticiper sur ses connaissances et sur son expérience que d'offrir dès ce moment au roi des observations... » ; elle renvoie à l'année suivante sa délibération définitive. Seule, l'assemblée de Basse-Normandie ose faire exécuter quelques-unes de ses décisions, sans attendre même l'approbation du roi : celle-là outrepassa ses pouvoirs, mais au moins elle agit !

De plus, toutes les délibérations prennent pour unique base les textes établis par le Gouvernement. Les rapporteurs ne songent pas à porter leur critique sur la conception d'ensemble qui a présidé à la réforme administrative ; il est vrai que leurs attributions ne les autorisaient pas à dresser un contre-projet ; mais peut-être auraient-ils pu risquer une appréciation, ou une suggestion ; dégager des principes généraux : Les procès-verbaux ne portent pas trace d'un effort de ce genre.

Pourtant, il existe une assemblée dont l'activité, en ce domaine, n'est pas limitée : c'est l'assemblée de Lorraine. Celle-là, par faveur spéciale, à le droit de dresser elle-même un règlement complet, qu'elle doit présenter à l'assentiment du roi. Aussi n'est-il pas inutile de regarder les résultats de son travail et d'en montrer les tendances.

Pour établir son projet, le bureau de cette assemblée avait étudié, disait-il, les règlements des différents pays d'Etats, ainsi que ceux de Haute-Guyenne et de Berry ; il avait lu les livres de d'Argenson, de Le Trosne et de Necker. Mais, l'influence du Procureur syndic Coster avait été fort importante aussi. Ancien collaborateur de Necker et de d'Ormesson au Contrôle général, Coster avait dirigé le bureau des dépêches ; puis s'était retiré en 1783, à l'arrivée de Calonne ¹. Son expé-

1. D'après les *Mémoires* de J. Moreau, bibliothécaire de Marie-Antoinette,

rience des affaires administratives allait-elle aider l'assemblée de Lorraine à établir un régime original et libéral?

En comparant le projet voté par cette assemblée avec les Règlements du 23 juin et du 5 août, et avec les Instructions de novembre, voici quelles différences essentielles apparaissent :

Les assemblées municipales lorraines doivent compter autant de privilégiés que de roturiers, sauf impossibilité matérielle. Par conséquent, si le nombre des membres est de 12, par exemple, 6 seront pris parmi le Tiers-Etat, 4 parmi les privilégiés; les deux autres places revenant, de droit, au curé et au seigneur de paroisse.

Le cens d'éligibilité est fixé à 60 Livres d'impôt direct; en outre, il faut être domicilié depuis deux ans dans le village.

Les élections municipales seront faites suivant un mode particulier ¹ : Les électeurs de tous les Ordres participeront à la désignation des représentants du Tiers; ensuite, les nobles et les ecclésiastiques se réuniront à part, pour élire leurs députés.

Ce régime sera mis en vigueur immédiatement. L'assemblée provinciale se renouvellera « dès la première année de son établissement », par les soins des assemblées de département.

Voilà l'organisation que les administrateurs de Lorraine désirent instituer : Elle ne peut aboutir, semble-t-il, qu'à renforcer l'action des privilégiés, et à accentuer l'esprit de caste.

En ce qui concerne les fonctions des corps administratifs, le rapporteur n'est guère exigeant. Il consent à faire passer la correspondance habituelle de la Commission intermédiaire par les mains de l'Intendant; il ne demande même pas que le Commissaire du roi soit tenu de fournir les renseignements dont les procureurs-syndics peuvent avoir besoin ! Le partage des at-

Coster avait d'abord été protégé par la « faction Choiseul ». Puis Necker l'avait considéré comme « son ami et presque son collègue ». Rappelé au contrôle général en 1788 et chargé de préparer la convocation des Etats généraux, il ne partagea pas les idées de Necker sur le doublement du Tiers, et se brouilla avec le ministre en juillet 1789.

D'après M. R. Glotz, il devint, en 1796, professeur d'histoire à Nancy, puis fut proviseur du collège impérial de Lyon.

1. Pour la question du cens électoral, voir ci-dessus, p. 173.

tributions entre l'Intendant et la Commission lui paraît sans doute assez délicat, surtout en ce qui concerne la tutelle des municipalités; mais il ne voit que les inconvénients pratiques de ce partage, et ne fait pas d'objection de principe.

Ainsi cette assemblée provinciale, qui, selon le mot de Coster, avait eu un rôle « de législateur », n'avait pas su tirer parti de cette situation, et s'élever au-dessus des préjugés ou des timidités : avait-elle vraiment lu Le Trosne et d'Argenson ?

CHAPITRE VI

La session de 1787 (suite). Les questions fiscales et économiques.

En même temps qu'elles étudient les questions importantes, que le Gouvernement leur a spécialement soumises, les assemblées provinciales dressent le programme de leur activité normale : répartition de l'impôt direct, exécution des travaux publics, développement économique de la région. A vrai dire, elles entreprennent une enquête, mais ne parviennent pas toujours à en tirer les conclusions pratiques.

SECTION I

L'impôt direct ¹.

Les promoteurs de tous les systèmes de réforme administrative avaient toujours compté sur les assemblées locales pour améliorer le régime des impositions. Voilà donc la préoccupation essentielle des nouveaux administrateurs. L'opinion les attend à l'œuvre. Le roi ne les a-t-il pas chargés de prendre des mesures « pour qu'aucun de ses sujets ne paie dans une proportion plus forte que les autres contribuables » ? L'Intendant, dans le discours qu'il prononce à l'ouverture de la session n'appelle-t-il pas leur attention sur ce point capital ² ?

1. Cf. Stourm, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, I, 81, et suiv. Le résumé qu'il donne est optimiste, mais l'insuffisance des résultats pratiques n'est pas nettement signalée.

2. Voir en particulier le discours de Jullien. P. V. de Moyenne-Normandie, p. 17.

« Répartir équitablement les impôts et les faire percevoir avec douceur », tel est le but. Tâche difficile et lourde responsabilité !

Les assemblées vont-elles réussir là où tant de ministres ont échoué depuis cinquante ans ? Vont-elles, par des remèdes *immédiats* et *efficaces*, calmer ce mécontentement, dont les hommes les plus clairvoyants comprennent la gravité ?

I. *Les constatations.*

Les rapports du Bureau de l'Impôt occupent une large place dans tous les procès-verbaux, sauf en Lorraine, où l'assemblée provinciale n'avait pas qualité pour opérer la répartition. Souvent, avant d'examiner les réformes nécessaires, les Procureurs-syndics ou le rapporteur présentent un tableau des charges de la province, en retracent l'historique, en dégagent les traits caractéristiques. Par là, les procès-verbaux sont une source précieuse pour l'étude des institutions fiscales, et même pour l'histoire économique¹.

I. Il est en effet indispensable d'indiquer d'abord aux membres, d'après les renseignements fournis par l'intendance, le chiffre d'impositions payé par la province. En Alsace, le résumé donné par le procureur-syndic Schwendt est fort intéressant, parce qu'il éclaire un régime fiscal particulièrement compliqué. En Lyonnais, en Haute-Normandie, en Orléanais, les frais de recouvrement et les décharges sont l'objet d'une étude spéciale. Le rapport du comte de Crillon à l'assemblée d'Ile-de-France explique soigneusement et clairement le système original adopté par l'intendant Bertier pour la répartition de la Taille.

Parfois ces constatations sont l'occasion de plaintes très vives. Les assemblées déclarent que leur Généralité est beaucoup plus chargée que les régions voisines, et cherchent à en donner la preuve en apportant des détails caractéristiques².

Les sommes perçues sous le nom d'*accessoires de la taille*

1. P. ex. l'histoire de la capitation dans le P. V. d'Ile-de-France, p. 135 et suiv. — Cf. les extraits publiés par M. Marion dans le recueil de textes, *Les impôts directs au XVIII^e siècle*. Paris 1910.

2. P. V. Gascogne, p. 21, Champagne, p. 29 et Auvergne, p. 247. Ce sont les plus intéressants.

retiennent tout particulièrement l'attention des rapporteurs : ces taxes sont levées en principe pour acquitter certaines dépenses déterminées; or elles survivent aux nécessités qui les ont fait établir. On y trouve, par exemple, dit le procès-verbal d'Auvergne, une somme annuelle destinée à rétribuer les Gardes-côtes, dont l'emploi n'existe qu'en temps de guerre, — à payer l'habillement de la Milice, alors qu'elle n'a pas été rassemblée depuis huit ans!

Ces survivances peuvent étonner; mais elles sont conformes à la loi! Les accessoires de la Taille, qui forment le « second brevet », ont été fixés définitivement par Necker en 1780 : mais cette fameuse Déclaration a eu pour effet de rendre *perpétuelles* toutes les impositions spéciales, dont l'objet n'était que momentané! Ce résultat n'avait pas échappé aux spécialistes : « cette loi », avait dit d'Ormesson dès 1782, « a été présentée comme une loi de bienfaisance au roi, à ses ministres, à ses cours, au public; elle en a été accueillie à ce titre, parce qu'on ignorait les faits et les détails, connus seulement d'un petit nombre de magistrats ¹ ».

La légalité de ces « accessoires » est donc incontestable, à moins que l'on ne puisse prouver qu'ils ont été *augmentés* depuis la déclaration de 1780².

II. Il n'est pas moins nécessaire d'expliquer à l'assemblée le mécanisme même de l'impôt, et de lui montrer le mode selon lequel sont frappées les diverses sources de revenus. De tels éclaircissements sont indispensables, car peu de contribuables, même dans les milieux cultivés où se recrute l'assemblée provinciale, sont au courant de ces questions. Les incertitudes de la terminologie provoquent des confusions, auxquelles les techniciens eux-mêmes ont grand-peine à échapper. A l'assemblée des Notables, tel Bureau n'avait-il pas été obligé de demander au Contrôleur général une définition précise de l'impôt le plus important ³ ?

1. Mss. Joly 1448 (Bib. nat.). Mémoire remis à Joly de Fleury, en juin 1781.

2. C'est ce que l'assemblée d'Auvergne essaie de démontrer.

3. Cf. éclaircissements envoyés par Calonne au 2^e bureau des Notables. Bib. nat. Mss. Joly, 1040.

Dans les Généralités, où fonctionnent les assemblées provinciales de 1787, les impôts directs confiés à l'administration des Commissions intermédiaires sont la Taille et la Capitation¹. Les Vingtièmes échappent à leur compétence, jusqu'à la conclusion définitive des abonnements.

La taille et la capitation sont des impôts de répartition : Le total en est déterminé, pour chaque *Département* par le Conseil du roi, et, pour chaque paroisse, par le Bureau intermédiaire. Mais les cotes individuelles sont fixées d'après des systèmes variables : on distingue les pays de taille *réelle* et les pays de taille *personnelle*.

Les généralités d'Auch et de Perpignan sont pays de Taille *réelle*. Dans ces régions, la taille frappe théoriquement les revenus mobiliers et le produit des biens immobiliers ; mais, en pratique, la terre supporte presque toute la charge de l'impôt. La fixation des cotes foncières n'est pas complètement livrée à l'arbitraire du répartiteur : il existe un cadastre. L'impôt n'est pas général : certaines terres bénéficient d'une exemption, quel que soit d'ailleurs la qualité personnelle de leurs possesseurs. Ce sont les « biens nobles ».

La capitation frappe au contraire tous les contribuables, sauf les ecclésiastiques ; elle porte sur l'ensemble des facultés ; mais elle n'a pas de base certaine : l'évaluation des revenus soulève donc beaucoup de difficultés.

Les autres généralités dotées d'assemblées provinciales sont pays de Taille *personnelle*. La « subvention » perçue dans les provinces de l'Est s'apparente étroitement à ce système.

Ici la taille est vraiment un impôt mixte. Elle frappe à la fois le produit des biens fonds, et les autres sources de revenus : bénéfices commerciaux, rentes, salaires, etc., mais la loi confère une exemption totale ou partielle à diverses catégories d'individus : les ecclésiastiques, les nobles, les titulaires de certains offices. Le privilège est donc attaché à la *qualité de*

1. Je ne puis évidemment pas donner un résumé complet des institutions fiscales. Les travaux de M. Marion ont d'ailleurs résolu ces questions. Mon but est simplement de montrer par des exemples quel genre de renseignements peuvent fournir les procès-verbaux des assemblées.

la personne, et non pas à la nature des biens possédés.

La capitation revêt une forme différente pour les taillables et pour les privilégiés. Pour les uns, elle est devenue peu à peu un accessoire de la taille et s'impose au marc la livre de celle-ci ; pour les autres, elle est un impôt distinct, comme en pays de taille réelle.

Sous la simplicité apparente des mots, il y a donc, dans les régions soumises au nouveau régime administratif, trois espèces d'impôts : La Taille cadastrée, pour laquelle le répartiteur possède une base d'appréciation. — La Capitation, impôt global sur le revenu, où l'appréciation des facultés du contribuable est livrée à l'arbitraire. — La Taille mixte, où il paraît possible de limiter cet arbitraire, en taxant séparément les diverses sources du revenu ¹, et en restreignant aussi le « caprice » du répartiteur « par les règles immuables d'un tarif ».

Telles sont les constatations générales qui s'imposent aux assemblées lorsqu'elles se mettent au courant du problème.

III. Mais, pour compléter cette initiation, il faut encore que le rapporteur, après avoir analysé les rouages, les montre en mouvement. Il signale alors les conséquences néfastes du régime existant : sujet bien rebattu, où surgissent pourtant des remarques énergiques et des précisions frappantes.

Le régime existant est détestable parce qu'il décourage le travailleur, et gêne l'activité économique. Il est d'ailleurs injuste. Peut-être certaines assemblées provinciales attachent-elles — il est vrai — plus d'importance au point de vue pratique et économique qu'au point de vue moral et social ².

Il est injuste, parce que les exemptions des privilégiés surchargent les autres contribuables, au moins en pays de taille

1. On distingue habituellement dans cette taille mixte : la taille d'*exploitation*, qui frappe « celui qui récolte à son profit les fruits industriels d'une terre mise en culture » — la taille de *propriété* qui frappe le propriétaire « à raison des rentes et loyers » perçus — la taille d'*industrie* qui frappe les « bénéfices commerciaux, les arrérages des rentes et les salaires ». Cf. P. V. Haute-Normandie (rapport des procureurs-syndics).

2. Cf. M. Marion, *Les impôts directs au XVIII^e siècle*.

personnelle¹. Or le nombre des exempts augmente sans cesse : Les privilèges s'acquièrent le plus souvent par « le trafic ou la location des charges », « de telle sorte que tous les contribuables les plus riches, ceux qui peuvent le mieux supporter l'impôt, finiraient, en un siècle, par être anoblis ».

Il est décourageant, parce que le contribuable est livré à l'arbitraire des agents du fisc. Les paroisses supportent des charges fort inégales. Dans la généralité d'Orléans, « le bureau a reconnu qu'il y a des provinces où la Taille et ses accessoires s'élèvent jusqu'à 10 sous pour livre du prix de ferme, tandis que dans d'autres elle ne s'élève que de 4 à 6 sous² ». Dans l'intérieur même de la paroisse, règne la fantaisie du répartiteur, qui n'est pas astreint à justifier ses appréciations, et qui en profite pour satisfaire ses haines. « Il faut », dit le rapporteur de Poitou³, « anéantir ces choquantes disparités dans les impositions de chaque contribuable plus aisé : disparités qui sont le plus souvent l'effet du crédit et de l'autorité, quelquefois aussi de la cabale et de la malignité ».

L'impôt gêne enfin l'activité économique parce que le recouvrement « est un acte habituel de rigueur et de désolation⁴ » :

Le collecteur se heurte presque toujours à un refus : même si le contribuable est en mesure de s'acquitter, il se garde bien de le faire dès la première sommation. Il passerait pour riche, et serait imposé davantage l'année suivante !

Il faut donc employer la contrainte. Le récalcitrant reçoit la visite d'un « garnisaire », dont il doit payer les frais de séjour. C'est un moyen de « constater l'insolvabilité ». Ensuite la saisie est ordonnée ; mais les frais absorbent parfois la totalité du produit de la vente.

1. Le gentilhomme est exempt de taille d'industrie et de propriété. Quant à la taille d'exploitation, il la paie par l'intermédiaire de son fermier. S'il exploite lui-même sa terre, il paie la taille d'exploitation pour la partie de ses biens qui excède l'étendue que peuvent labourer quatre charrues.

2. P. V. Orléanais, p. 383.

3. P. V. p. 104. Voir aussi Touraine, p. 112-116. Il ne faut pas oublier que la répartition, jusqu'en 1787, était faite par le collecteur. D'après les décisions nouvelles, elle devait être opérée par l'assemblée municipale.

4. P. V. Gascogne, p. 20. Picardie, p. 265.

Or le collecteur est responsable de la levée de l'impôt! Sans doute, l'année suivante, il pourra obtenir, à son profit, la « réimposition » des cotes qu'il aura été impossible de recouvrer. Mais, en attendant, il est obligé de faire l'avance des fonds. S'il est pauvre, le voilà forcé d'emprunter à un usurier; il se ruine ¹.

Ce mode de perception est donc aussi néfaste pour le collecteur que pour le contribuable.

Ce sont là des faits trop connus pour qu'il soit nécessaire de s'y arrêter longuement. Les remarques des assemblées de 1787 n'ajoutent d'ailleurs pas grand'chose, au rapport très complet présenté sur ce point à l'assemblée de Berry. Partout se posent les mêmes problèmes: Restriction des privilèges. Amélioration de la répartition. Adoucissement des méthodes de perception.

II. *Les projets.*

I. C'est en pays de Taille personnelle surtout que l'exemption fiscale est injuste et dangereuse. Plusieurs assemblées trouvent, pour en condamner le principe, des accents énergiques :

Le rapporteur de Touraine déclare « que toute dispense ou exemption de la loi est destructive de cette loi » et par suite « souverainement injuste ». Et il énumère « tous ceux qui par la teneur de l'Edit (de 1766) jouissent de l'exemption de taille, soit personnelle, soit d'exploitation ».

« Rien n'est plus propre », dit le rapporteur d'Orléanais, « à éteindre dans les cœurs le feu de l'amour patriotique que de voir ceux qui, comblés de richesses et d'honneurs, jouissent de tous les avantages de la société, parvenir à s'exempter des charges publiques; tandis que l'homme qui lutte sans cesse contre l'infortune et le besoin est obligé de donner à l'impôt la plus grande partie de son nécessaire et de sa subsistance. »

A Rouen, aussi, le bureau de l'impôt estime que « tout citoyen membre de l'État doit contribuer aux besoins de l'État

1. Le P. V. d'Auvergne (mém. de l'élection de St-Flour, p.271-272), donne des détails caractéristiques. Voir aussi Touraine, *loc. cit.* Seule l'assemblée d'Orléanais déclare que la perception se fait « avec modération ».

en proportion des biens dont la puissance publique lui garantit la propriété ». « Toute charge publique qui ne porte que sur une partie des sujets est une injustice », ajoute le rapporteur de Picardie¹.

Voilà de beaux principes, et même, semble-t-il, de belles promesses ! Les assemblées vont-elles donc demander au Gouvernement de réaliser l'égalité des charges ?

Mais non ! Il y a loin de ces formules à leurs votes. Celles-là même qui viennent d'affirmer leur hostilité de principe à l'égard des privilèges, s'empressent d'ajouter des restrictions prudentes :

Il ne s'agit pas de détruire indistinctement toutes les exemptions ! « Il en est de sacrées », dit le rapporteur de Touraine, « il en est qui ont été acquises par des services importants rendus à la patrie ». « L'intention de l'assemblée », dit un autre, « ne sera jamais de vouloir attenter aux droits de la naissance, aux récompenses méritées et aux charges établies² ». Les privilèges ne sont-ils pas « consacrés par nos lois » ? « Nous n'avons aucun droit d'en sortir », déclare le Procureur-syndic Coster, à Nancy.

Évidemment les assemblées ne peuvent pas supprimer ces exemptions de leur propre autorité ; au moins pourraient-elles en exprimer nettement le désir ! Ce serait une audace bien dangereuse à leur avis. « L'esprit de réforme, lorsqu'il est trop ardent, produit souvent le désordre » : Le Bureau du Lyonnais déclare « qu'une marche lente et mesurée conduit plus sûrement au but désiré », et qu'il faut savoir combattre « l'impatience du public ». Les hommes d'expérience ne savent-ils pas que les abus « sont de l'essence des choses humaines » selon le mot de l'intendant d'Alsace. Les usages les plus anciens sont encore les moins mauvais³.

De quoi s'agit-il donc ? De fixer les limites des exemptions,

1. *P. V. Touraine*, p. 109. *Orléanais*, p. 377. *H. Normandie*, p. 219. *Picardie*² p. 239. Voir aussi le discours de l'archevêque de Reims à l'ouverture de l'assemblée de Champagne.

2. *P. V. Auvergne*, 24 oct. 87, cité par Mège, p. 59.

3. *P. V. Lyonnais*, p. 19. — *Alsace*, discours d'ouverture.

et de les réserver à ceux qui peuvent y prétendre en vertu d'un « droit naturel ».

Le privilège des nobles, — l'exemption de Taille — « ne leur est pas contesté et ne peut l'être », dit le rapporteur de Haute-Normandie, « mais quelle en est l'étendue réelle? ». La règle des « quatre charrues¹ » prête à discussion. Il faut en donner une interprétation précise : c'est dans le même esprit que le rapporteur d'Auvergne voudrait « mettre un frein » au trafic des charges, qui confère sans cesse de nouvelles exemptions. Il n'y a pas à craindre, dans tout ceci, de léser des droits acquis!

En fait, il n'existe qu'un privilège auquel les assemblées provinciales s'attaquent assez résolument : c'est celui des Maîtres de poste. Ils sont complètement exempts de taille de propriété et de taille d'industrie; de plus ils ne paient la taille d'exploitation que s'ils tiennent à ferme plus de 100 arpents. Et cette exemption leur est accordée « même dans les provinces étrangères à leur relai » : Avantages excessifs, que rien ne justifie. Ne trouverait-on pas aisément des gens pour exercer ce métier lucratif, sans qu'il soit nécessaire de leur offrir l'appât d'un privilège²? Au besoin d'ailleurs, on pourrait leur conserver une exemption partielle, dans le lieu même où ils sont établis.

Voilà un projet qui ne risque pas de bouleverser l'état social! Aussi le Contrôleur général prévient-il l'assemblée d'Ile de France, le 15 décembre, qu'il est tout disposé à accéder à ce vœu.

L'assemblée de Moyenne-Normandie est la seule qui prenne une initiative intéressante³ : Les privilégiés votent une contribution volontaire de 30.000 l. pour payer en partie l'imposition des taillables les plus indigents de chaque paroisse. Encore faut-il noter que cela n'atteint pas du tout le *principe* du privilège. Aussi Condorcet juge-t-il ce vote avec sévérité. « Un tel exemple est dangereux. Il consacre, sous l'appareil de

1. Voir page, 191, note 1.

2. Par exemple, *P. V. Lyonnais*, p. 499 — 500. *I.-de-France*, p. 331.

3. *P. V.* p. 252.

la bienfaisance, le mépris que les Ordres supérieurs affectent pour le peuple. On le force à recevoir comme aumône une partie de ce qu'il devrait obtenir comme droit ; on veut paraître généreux envers lui, lorsqu'on est encore bien loin d'avoir été juste. »

C'est à ce maigre résultat qu'aboutissent les délibérations des assemblées provinciales dans cette question essentielle. Pouvait-on désormais compter sur elles pour réaliser les transformations profondes qu'exigeait la situation du pays?

II. Puisqu'elles renoncent à atteindre le mal dans sa racine, et à alléger les charges des taillables, les assemblées ne peuvent songer qu'à réaliser « une exacte distribution de ces charges ».

A) Là encore, convient-il d'apporter seulement des retouches au système existant? Ne peut-on pas, au contraire, essayer de changer les principes eux-mêmes.

La plupart des assemblées ne se posent même pas la question. Tout au plus peut-on remarquer qu'elles préfèrent l'impôt de répartition à l'impôt de quotité, parce que le total général en est exactement déterminé?

Pourtant quelques procès-verbaux contiennent çà et là des aperçus intéressants. L'idée d'accorder un dégrèvement total aux contribuables les plus pauvres commence à apparaître. « Tout impôt », dit le rapporteur de Touraine, « ne devrait porter que sur la partie du revenu qui excède ce que chaque contribuable doit prélever pour son nécessaire ». Ce minimum indispensable pourrait être fixé à 450 l. par tête. La taxe directe porterait seulement sur l'excédent ¹.

L'assemblée de Champagne fait une remarque analogue. Si une terre rapporte 200 l., toute cette somme est nécessaire à la subsistance de la famille. Comment peut-on concevoir que l'impôt prenne 1/10 de ce revenu, par exemple? La famille ne peut pas rester sans ressources pendant un 1/10 de l'année!

Et c'est le Procureur-syndic du département de Beaugency qui donne à cette opinion l'expression la plus large. « S'il est convenable », dit-il, « d'établir jusqu'à un degré marqué une

1. P. V. Touraine, p. 119.

proportion *ascendante* ¹, à raison du superflu que doit laisser un revenu plus fort, il nous semble qu'on doit en établir une *décroissante* à raison de l'insuffisance d'un revenu trop modique. »

Mais ce ne sont là que des remarques individuelles, qui n'entraînent pas de décisions pratiques.

Le programme établi par l'assemblée de Haute-Normandie pose une autre question générale, dont l'intérêt est capital :

Le système fiscal en vigueur, remarque-t-elle, comporte une Taille mixte, qui frappe à la fois les revenus des biens-fonds (par la taille d'exploitation) et les autres sources de revenus (par la taille d'industrie ²). La taille d'exploitation peut être répartie dans de bonnes conditions, si l'on veut faire un effort. En effet la détermination de la matière imposable est facile. Au contraire la taille d'industrie n'a pas de base certaine.

La solution? Il faut que la taille devienne un impôt foncier seulement. La cote d'industrie devrait être supprimée. D'ailleurs les revenus mobiliers ne seraient pas exempts de tout impôt. Ils seraient frappés par la Capitation, désormais distincte de la taille ³.

Mais cette réforme, — il ne faut pas se le dissimuler — aurait des conséquences graves. Si la taille d'industrie disparaît, sera-ce le Trésor seul qui supportera le déficit? Ce n'est pas possible! Il faudra donc augmenter soit la taille d'exploitation, soit la capitation.

Dans les deux cas, les privilégiés seront atteints. En effet, leur exemption n'existe entièrement qu'en matière de taille

1. Le système progressif existait en Ile-de-France où les terres, classées d'après leur qualité, payaient une proportion variable du produit : 4 sols pour L. à 6 deniers pour L.

2. Sur la part respective de la cote « industrie » et de la cote « exploitation », voir par exemple les rapports d'Alsace et de Poitou. Mais souvent cette part était presque impossible à déterminer.

Sur ce point : C. Bloch, *Une enquête officielle sur la taille dans la généralité d'Orléans (Révol. française, t. 34, p. 97)*.

3. P. V. de Haute-Normandie, p. 133-139 et 219 et suiv. La question est de savoir si les contribuables affranchis de taille d'industrie verraient en revanche leurs cotes de capitation augmentées. Sur ce point les procureurs-syndics et le bureau ne sont pas d'accord.

Il ne faut pas oublier que Calonne avait déjà proposé aux Notables de diminuer largement la portion « industrie » de la taille.

d'industrie. Ils paient la taille d'exploitation indirectement (par l'intermédiaire de leurs fermiers), et la capitation directement. Toute augmentation de ces taxes les atteindrait d'une façon certaine. L'expérience n'avait-elle pas été faite récemment? En Ile-de-France, l'intendant Bertier avait réduit la cote d'industrie à une proportion insignifiante; et cela avait suffi « pour anéantir les privilèges », au dire du 1^{er} Bureau des Notables ¹.

Le plan de l'assemblée de Haute-Normandie, dû en grande partie à l'initiative du Procureur-syndic Thouret, peut donc être l'amorce d'une transformation profonde. L'impôt foncier de la Constituante est même « en germe » dans ce rapport. Comme les administrateurs de Rouen, le Comité des Contributions de 1790 rejettera « toutes les impositions mixtes qui, portant à la fois sur des objets de nature différente, ne peuvent avoir que des bases incertaines, par leur complication ² ».

B) Mais, si quelques assemblées provinciales élèvent ainsi le débat, et font des propositions d'une large portée, la majorité d'entre elles se contente d'écouter les plaintes, et de chercher, pour chaque difficulté, un remède partiel.

Comment améliorer le « département », c'est-à-dire la fixation de la somme imposée à chaque paroisse? — Il est rare que cette question fasse l'objet d'une étude serrée, dans les procès-verbaux. Peut-être les assemblées estiment-elles qu'elles ne doivent pas empiéter sur les attributions de leurs inférieures, expressément chargées de cette opération? Peut-être aussi pensent-elles que les charges inégales des paroisses provoquent moins d'indignation que les injustices individuelles? En tout cas, celles qui cherchent un remède n'apportent aucune idée nouvelle.

Les assemblées de Touraine et de Haute-Normandie, par exemple ³, se bornent à adopter le système qu'avait établi l'as-

1. Voir *P. V. Ile de France*, rapport du bureau de l'impôt; en particulier, p. 132.

2. Voir Stourm, *op. cit.* et Bib. Nat. Le 29908 : *Rapport sur la contribution foncière*.

3. *P. V. Touraine* p. 116, Haute-Normandie, p. 82 et suiv., 219 et suiv.

semblée de Berry ¹ : Prendre au hasard quelques paroisses dans la généralité — chercher, pour chacune d'elles, le montant de la matière imposable et le chiffre d'impôt perçu — établir ainsi entre ces deux chiffres une proportion moyenne. On s'apercevra, par exemple, que l'impôt atteint le sixième de la matière imposable. La fraction $\frac{1}{6}$ sera le « taux commun ».

Dès lors, toute paroisse qui se croira surchargée pourra formuler une plainte précise ; une vérification sera faite par des commissaires spéciaux. S'il est prouvé que la paroisse paie une proportion plus forte que le « taux commun », elle obtiendra une réduction de ses impositions ; sinon, elle fera les frais de l'expertise.

Dans ce travail, il n'y a pas à craindre de se heurter à la méfiance populaire, car l'administration n'entreprendra aucune recherche individuelle : c'est l'ensemble de la matière imposable d'une paroisse qu'elle cherchera seulement à apprécier.

Encore faut-il, pour appliquer le système, obtenir l'approbation royale, par un Arrêt du Conseil. L'assemblée de Haute-Normandie sollicite immédiatement cette autorisation ; mais celle de Tourainé ajourne son vote : ce n'est pas la première fois qu'elle manifeste son hésitation.

Comment faciliter la tâche des assemblées municipales ? C'est à elles qu'incombe maintenant le soin de répartir l'impôt, dans l'intérieur de la paroisse : Le collecteur, dorénavant, doit être uniquement chargé de la recette.

Mais, bien souvent, ces municipalités seront ignorantes ou incapables. — Aussi faut-il abolir tous les usages qui compliquent le travail, en particulier les *taxes d'office* et les *transports de cotes*.

La *taxe d'office* est une exception au droit commun : au lieu d'être taxés par les répartiteurs habituels, certains contribuables sont imposés directement par l'Intendant. Lorsque cette habitude a été prise, elle a eu pour but, dit le rapporteur de Touraine, « de soustraire certains privilégiés à l'injustice et à

1. Dans sa session de 1783. P. V. p. 92 et suiv., 200 et suiv. — Système approuvé par un arrêt du 18 mars 1785.

l'arbitraire des collecteurs ». En fait, les bénéficiaires de ces « cotes d'office » sont moins imposés qu'ils ne devraient l'être : Ils sont injustement ménagés ¹.

Le *transport de cote*, c'est le droit que possède tout contribuable de faire porter sur le rôle d'une seule paroisse — celle où il est domicilié — toutes les impositions qu'il doit payer, même lorsqu'elles concernent des biens situés dans une autre paroisse. Ce système entraîne des confusions et des omissions. Dans la Généralité de Paris, il avait déjà été supprimé par les soins de l'Intendant. Rien de plus facile que d'étendre cette mesure ².

Comment guider enfin le travail des municipalités ? — Il faut leur fixer une méthode pour apprécier les « facultés » des contribuables : Est-il nécessaire d'établir une taille « tarifée » analogue à celle qui existait en Champagne et en Ile-de-France ³ ? Il ne semble pas que les assemblées soient soucieuses d'établir une proportion fixe entre l'impôt et les diverses sources du revenu. Elles se contentent de donner des procédés d'évaluation, sans obliger les municipalités à respecter un taux déterminé.

Pour évaluer les revenus fonciers, le procédé le plus satisfaisant serait de dresser un cadastre, — de déterminer par conséquent l'étendue exacte de chaque bien, par un arpentage, et d'estimer la valeur des produits en tenant compte de la qualité du sol, et de la facilité des débouchés : travail considérable et très difficile. L'assemblée d'Alsace en adopte le principe, malgré les protestations du clergé et du Cardinal de Rohan ; elle sollicite un arrêt du Conseil pour vaincre les résistances qu'elle s'attend à rencontrer. En Picardie, le rapporteur expose un système analogue ; mais l'assemblée désire prendre l'avis des assemblées de Département et ajourne son vote ⁴.

Si l'on juge que le cadastre est un procédé trop lent et trop

1. P. V. Lyonnais, p. 43 ; Touraine, p. 111 ; Basse-Normandie : instructions aux assemblées municipales, p. 290 et suiv.

2. P. V. Picardie, p. 240 ; Lyonnais, p. 46 ; Haute-Normandie, p. 357 ; Soissonnais, p. 302 ; Orléanais, p. 383.

3. Sur les « tarifs », voir M. Marion, *Les impôts directs au XVIII^e*.

4. P. V. Alsace, p. 135-140 ; Picardie, p. 241-246.

coûteux, il serait possible tout au moins d'envoyer dans chaque village un commissaire, pris parmi les membres de l'assemblée de Département. Après avoir réuni les habitants, ce commissaire examinerait les plaintes des contribuables, et demanderait à l'assistance elle-même d'en apprécier le bien fondé : c'est le projet esquissé par l'assemblée de Poitou ¹. Mais n'éveillera-t-il pas la méfiance des intéressés ?

En Soissonnais et en Touraine, les rapporteurs proposent de demander aux contribuables des déclarations, qui pourraient être faites publiquement. Puisque l'impôt est « solidaire », tout habitant aurait intérêt à contredire les déclarations trop faibles : mais les deux assemblées ne se dissimulent pas les difficultés pratiques d'un pareil procédé, les haines et les défiances qu'il pourrait provoquer. En fin de compte, elles mettent la question à « l'étude ».

Presque partout, voilà donc la solution ajournée !

Pour procéder à une évaluation globale des revenus — par exemple en vue de répartir la Capitation des non taillables ² — les difficultés sont bien plus grandes encore. Les apparences que l'on prend pour base sont souvent trompeuses. Faut-il exiger des déclarations, et organiser un contrôle ? En général, les assemblées veulent éviter ici toute espèce d'inquisition ; aussi se rallient-elles simplement au système adopté par l'assemblée de Haute-Guyenne ³ :

Il suffit de changer la forme des rôles : Les noms de tous les contribuables d'une même circonscription fiscale seront portés sur un tableau, divisé en colonnes. Dans chaque colonne, seront inscrits tous ceux qui ont payé la même cote en 1787 ; de la sorte, les inégalités les plus choquantes apparaîtront immédiatement : « On verra avec étonnement des bourgeois aisés, même riches, à côté d'un artisan qui vit du travail de ses mains ⁴ ». Immédiatement, la taxe de cet artisan sera abais-

1. *P. V.* p. 111.

2. La difficulté est analogue pour la taille d'industrie, et pour la capitation des pays de taille réelle.

3. Voir *P. V.* Haute-Guyenne, 1779, p. 192-195, — 1784, p. 19 et 1786, p. 43.

4. *P. V.* Orléanais, p. 391.

sée, puisqu'il est notoirement surchargé. — Maigre palliatif qui peut tout au plus remédier aux injustices les plus graves, mais non pas aux vices fondamentaux du régime : là se bornent pourtant les ambitions de la plupart des assemblées¹. Pour une telle « réforme », l'approbation expresse du gouvernement ne semble d'ailleurs pas nécessaire.

III. Tandis que presque tous les rapporteurs dénoncent les rigueurs inutiles du *recouvrement*, cinq assemblées seulement se préoccupent d'y porter remède ; encore ne proposent-elles que des améliorations de détail.

En Roussillon et en Gascogne², l'assemblée vote la suppression des garnisaires. Le collecteur enverra d'abord un « avertissement » aux retardataires ; quinze jours plus tard, il leur fera signifier une amende. Après un nouvel avertissement, il pourra recourir à la saisie.

Les assemblées de Poitou et de Picardie désirent simplement réglementer l'emploi des contraintes, sans en changer les procédés. Avant d'envoyer un Garnisaire, le collecteur serait tenu de consulter la municipalité ; celle-ci dirait si le contribuable retardataire lui semble solvable ou non : dans le second cas, elle pourrait accepter immédiatement le « rejet » de la cote sur l'ensemble de la paroisse, pour éviter des poursuites inutiles ; s'il y avait lieu d'employer le Garnisaire, l'assemblée constaterait la durée de son séjour, et l'empêcherait de réclamer plus que son dû³.

Ce sont là des suggestions que le gouvernement adoptera, l'année suivante.

Seule, une assemblée de Département — celle de Saint-Flour — présente un programme plus vaste et plus intéressant. Il serait possible, dit-elle⁴, de réduire le nombre des collecteurs : actuellement, chaque paroisse a le sien ; parfois même elle en a

1. Exemples : Gascogne, p. 61-68 ; Lyonnais, p. 61-74 ; Haute-Normandie, p. 239 ; Trois-Évêchés, p. 405, même délibération en Orléanais et en Moyenne Normandie.

2. P. V. Roussillon, p. 114 ; Gascogne, p. 185.

3. P. V. Poitou, p. 114 ; Picardie, p. 265.

4. Ce mémoire est dans le P. V. de l'assemblée provinciale d'Auvergne, p. 264-280.

plusieurs ; à l'avenir, un seul individu pourrait faire la recette dans plusieurs paroisses : ce percepteur serait rétribué assez largement ; l'emploi serait donc recherché, et l'assemblée de département aurait le choix entre plusieurs candidats. Peut-être même pourrait-on adjuger la collecte, par enchères au rabais, à celui qui offrirait les meilleures conditions et s'engagerait à faire les versements les plus rapides.

Les avantages paraissent sérieux : pour les habitants, qui n'auraient plus à craindre le fardeau de la collecte, — pour le fisc, qui aurait affaire à des gens solvables et en recevrait des paiements réguliers. De plus le collecteur, qui aurait intérêt à conserver sa place, ne pourrait exercer ni vexations, ni rigueurs inutiles.

Projet d'une exécution difficile sans doute. Au moins montrait-il, chez ceux qui l'avaient étudié, le souci de s'attaquer aux sources mêmes du mal. La plupart des assemblées provinciales n'y avaient pas songé !

*
* *

Telles sont les idées émises en matière d'impôt direct. Les assemblées avaient reçu mission d'améliorer le régime de la Taille et la Capitation. Ont-elles proposé les solutions nouvelles, pratiques, et immédiates qu'exigeaient les circonstances ? Rien de tel n'apparaît dans leurs délibérations : L'assemblée de Haute-Normandie, sous l'impulsion de Thouret, est la seule qui songe à transformer l'assiette de la taille ; encore n'entend-elle pas s'attaquer aux privilèges consacrés par la loi !... Mais elle a le mérite d'établir un plan, de demander aussitôt l'autorisation nécessaire, de prendre enfin des responsabilités.

À côté d'elle, combien d'autres écoutent des rapports, sans oser émettre un vote définitif ? Ce sont, par exemple, les assemblées de Picardie, de Poitou, et des Trois-Évêchés. Pour excuser leurs hésitations, elles déclarent que la solution n'est pas urgente, puisque la répartition des impositions pour 1788 est déjà commencée selon les anciens principes : c'est seulement

pour l'exercice 1789 que les nouveaux procédés pourraient être appliqués. Mauvaise raison ! car les rôles de 1789 doivent être établis en octobre 1788, avant la seconde session des assemblées provinciales : Ajourner les décisions, c'est donc renoncer à toute réforme avant deux ans !

Combien d'autres négligent les questions essentielles ? C'est l'assemblée de Basse-Normandie qui, en rédigeant une Instruction aux municipalités sur la répartition de la taille, ne leur indique aucun procédé pour évaluer la matière imposable. C'est sa voisine, l'assemblée de Moyenne-Normandie, qui après avoir examiné les différents essais de cadastre et de tarif, les déclare impraticables, et finit par conclure que la taille « arbitraire » est encore « la moins dangereuse ¹ ». Ce sont enfin les assemblées de Gascogne et de Roussillon, dont les rapporteurs avouent qu'ils n'ont pas eu le temps de trouver des solutions pour le problème de la répartition.

Combien aussi reculent devant l'idée même d'une transformation ? « Quand il existe des règles fixes depuis un siècle, doit-on se porter légèrement à des changements ? » dit un rapporteur de l'Ile-de-France². Et l'assemblée de Soissonnais n'ose pas prendre la responsabilité d'une décision, parce qu'elle n'est pas certaine qu'une méthode nouvelle donnerait un plein succès !

Donc les nouveaux administrateurs se dérobent ! Est-ce l'effet d'un scrupule ? Evidemment, ils sont mal préparés à leur lourde tâche, et n'ont que peu de temps pour étudier les remèdes. En toute autre occasion, leur prudence aurait paru sage. Mais en ce moment, où le conflit du Gouvernement avec le Parlement de Paris entraine dans une phase violente, où la convocation des États Généraux était promise, ne fallait pas agir vite ? Les membres des assemblées étaient-ils donc inconscients du risque couru par la monarchie, et du danger révélé par Calonne ? Ils ne semblent pas en voir l'imminence.

Au fond, ces hommes-là restent soucieux de défendre les situations acquises ; ils voudraient bien réformer, mais sans toucher aux privilèges, sinon par des formules et par des mots.

1. *P. V.* p. 184 et suiv.

2. Mémoire sur la capitation des privilégiés.

SECTION II

Les travaux publics.

Pour encourager l'activité économique, et pour augmenter par là même les revenus imposables, il faut faciliter les échanges, en multipliant les voies de communication. Dans ce domaine, les assemblées provinciales ont fort à faire. Les chemins d'intérêt local sont rares : « C'est sur des ruines que nous devons arrêter votre attention », déclarent par exemple les Procureurs-Syndics du Roussillon, au début de leur rapport.

Au moment où les assemblées entrent en activité, la corvée n'existe plus : elle est remplacée par une Contribution en argent ¹. Après avoir consulté les Intendants, Calonne s'était décidé à rendre un Arrêt du 6 novembre 1786, qui établissait, à titre d'essai, pendant trois ans, la conversion de la corvée en une prestation pécuniaire. Les bureaux des Notables avaient unanimement approuvé cette décision. La déclaration du 27 juin 1787 avait alors définitivement supprimé le régime de la corvée.

La taxe de remplacement devait atteindre au maximum le sixième de la Taille, accessoires et Capitation (en pays de taille personnelle) ou les trois cinquièmes de la Capitation roturière en pays de Taille réelle : C'était donc un nouvel impôt, très lourd ; et il épargnait encore les privilégiés.

L'administration de cette « Contribution représentative de la corvée » appartient à l'assemblée provinciale : sous réserve du maximum arrêté par la loi, elle a qualité pour en fixer le taux ; elle en dirige la perception ; elle en détermine l'emploi. Les ressources fournies par cet impôt sont uniquement destinées aux travaux des routes ; la confection des ouvrages d'art est acquittée sur des fonds différents.

Les Instructions de Novembre donnent à ce sujet les détails les plus précis. Conformément aux vœux des Notables, la di-

1. Voir Vignon, *Etudes historiques sur les travaux des routes*, t. III, nombreuses pièces justificatives.

rection des travaux des routes est entièrement remise à l'assemblée provinciale : Elle aura « sous ses ordres immédiats » les ingénieurs et inspecteurs, et pourra nommer des « Conducteurs » ou des « Piqueurs » ; elle « rendra compte de leurs services au Contrôleur général » et fixera les gratifications.

Sur les indications de l'assemblée, les ingénieurs rédigeront les projets d'ouvrages à exécuter ; les plans et devis seront envoyés au Conseil pour approbation ; après quoi la Commission intermédiaire, ou le Bureau intermédiaire désigné par elle, procéderont à l'adjudication.

Pendant l'exécution du travail, les ingénieurs feront des tournées de surveillance ; c'est sur leur rapport que la Commission prononcera la réception des ouvrages, et paiera les acomptes¹.

Aux termes de ces Instructions, l'assemblée possède donc une large initiative ; mais son pouvoir de décision est limité².

Dans ces conditions, le bureau chargé d'étudier ces questions a pour mission de proposer à l'assemblée le taux qu'il convient d'adopter pour la contribution représentative ; il doit établir ensuite les meilleures méthodes pour l'adjudication des travaux, et l'entretien des routes ; il s'occupe aussi, presque toujours, de protéger les droits des propriétaires, sur les terres desquels les voies nouvelles vont être tracées.

I. La contribution représentative.

Si la majorité des assemblées se félicite de l'abolition de la corvée — l'impôt le « plus accablant pour le peuple, le plus contraire aux principes d'humanité³ », — il est curieux de constater que cette attitude n'est pas générale : il y a parfois des hésitations ou des regrets.

Dans son rapport du 26 novembre 1787 à l'assemblée d'Al-

1. Jusqu'à concurrence des 4,5 du montant de l'adjudication, le règlement définitif sera ordonné par l'intendant seul.

2. A peu près comme le sera, sous le régime de la loi de 1838, le pouvoir des conseils généraux.

3. P. V. Champagne, p. 162.

sace ¹, M. de Turckheim constate que la population préfère la corvée en nature au nouvel impôt : le travail avait lieu à une époque de l'année où il ne gênait pas le paysan ; ce n'était donc pas une charge pénible. Mais aux réclamations de l'assemblée, à celles du Conseil Souverain de Colmar, le gouvernement répond par un refus : C'est dommage, dit le rapporteur, car le maintien de la corvée « eût remédié promptement à la dégradation sans causer de frais et sans même exciter de murmures ».

Dans deux autres Généralités, un mouvement d'opinion analogue se manifeste.

En Lorraine, le rapporteur, Vosgien, se prononce en faveur du régime ancien. Depuis 1769, les Communautés recevaient tous les ans une tâche à accomplir ; elles avaient le choix entre l'exécution par Corvée ou le versement d'une contribution. Ce système d'option leur plaisait. Pourquoi donc l'abandonner ?

Mais le Procureur-syndic, Coster, combat l'opinion du bureau. Dans le régime de l'option, dit-il, c'est l'assemblée municipale qui doit choisir la méthode d'exécution ; or les membres de cette municipalité sont pris parmi les habitants les plus imposés, qui ont intérêt au maintien de la corvée : il y aurait donc là une source d'abus. L'assemblée se rallie à ces raisons ².

En Gascogne, malgré l'opposition très vive du Président, le marquis de Luppé, soutenu par quelques nobles et par le Tiers-Etat, combat lui aussi la décision du gouvernement. L'assemblée décide d'appliquer provisoirement la contribution représentative, pour l'année 1788 ; mais elle demande, pour 1789, le retour au régime de l'option.

Ce vœu correspondait sans doute aux vues de l'opinion publique : En effet, le 26 juillet 1788, la Commission intermé-

1. P. V. p. 85 et suiv, et p. 101.

Après le refus du roi, l'assemblée songe à alléger le poids de la contribution représentative, en proposant soit d'établir des péages, soit d'employer les soldats à la construction des routes.

2. P. V. Lorraine, p. 202, 212 et 231.

diaire, sous la pression des officiers municipaux d'Auch, et des Bureaux intermédiaires, renouvellera cette sollicitation; si bien que le gouvernement songera même à rétablir temporairement la corvée ¹.

Mais la volonté du Gouvernement, au mois de novembre 1787, n'était pas encore ébranlée. Bon gré, mal gré, toutes les assemblées sont donc obligées de fixer le chiffre de la Contribution représentative. A cet égard, elles se trouvent en face d'une situation de fait : En exécution de l'arrêt de 1786, qui avait établi la taxe nouvelle à titre d'essai, les Intendants avaient déterminé la somme à percevoir pour 1787, et, généralement, ils étaient restés en dessous du maximum légal. Fallait-il augmenter le chiffre de la contribution, pour l'exercice 1788? C'était mécontenter l'opinion! Aussi la plupart des assemblées provinciales se bornent-elles à conserver le taux fixé par l'administration antérieure ². Seule l'assemblée de Gascogne vote un accroissement qui lui vaut l'hostilité du Parlement, et l'indignation des contribuables ³. Quant aux difficultés qui peuvent venir entraver la perception de cette contribution nouvelle, les assemblées les soupçonnent peut-être; mais elles n'en parlent pas.

Pourtant, il y avait un moyen certain de réduire le poids de cet impôt : c'était d'augmenter le nombre des contribuables, puisqu'il s'agissait d'une taxe de répartition.

Pourquoi frapper les taillables seuls? Pourquoi ménager toujours les privilégiés? injustice évidente, dont quelques assemblées s'occupent enfin :

« Quand verrons-nous, Messieurs, se réaliser cette maxime

1. Cf. *Arch. Nat.* — H 1602 (rapport de la commission intermédiaire). H 1589²: mémoire du 12 juillet 88 : Le 20 septembre, le roi décide de rétablir la corvée en nature, en Gascogne, mais la décision n'est pas appliquée.

En Béarn, dans les Marches du Poitou, et dans les Trois-Evêchés, il y a des résistances analogues.

2. En Lyonnais, et en Poitou, par exemple, la contribution est fixée au dixième de la taille et capitation réunies : en Haute-Normandie, en Orléanais, en Touraine, au huitième. Le maximum légal était un sixième.

3. Le président proposait le chiffre de 509.000 livres. Un des membres, M. de Maurens, parlementaire, proposait 242.000 francs. L'assemblée vota 477.000 livres. Voir, outre le *P. V.*, le livre de Galard-Magnas.

de justice et de vérité première en matière d'administration : que toute dépense utile à la masse commune doit être supportée par la masse commune? » dit le rapporteur de Touraine : « nous ne pouvons former que des vœux à cet égard » ajoute-t-il. Au moins l'assemblée aurait-elle pu les préciser ! Les administrateurs de Haute-Normandie et d'Alsace prennent une délibération tout aussi vague¹.

Deux assemblées ne se contentent pas d'esquisser le geste ; elles votent des mesures partielles :

A Auch, il est convenu que, pour atteindre toutes les catégories de contribuables, la contribution représentative sera imposée en partie comme accessoire de la Taille réelle, en partie au prorata des Vingtièmes, en partie enfin au marc la livre de la Capitation roturière : c'est une décision définitive, qui va recevoir la sanction royale — mais le système est délicat, et réservera quelques mécomptes à la Commission intermédiaire².

A Caen, aussi, les privilégiés comprennent la nécessité de faire une concession : Ils offrent une contribution volontaire pour participer aux dépenses des routes. Le gouvernement les approuve, par arrêt du Conseil³.

N'était-ce pas la preuve que l'immoralité de l'exemption commençait à être ressentie, dans cette question particulière, par ceux-là même qui en bénéficiaient?

Si le gouvernement avait mieux compris son rôle, s'il avait imposé la contribution représentative au marc la livre des Vingtièmes, il n'aurait pas rencontré, de la part des privilégiés, la résistance devant laquelle avait échoué Turgot en 1776⁴.

II. *Les principes de l'administration.*

Puisque la mauvaise assiette de la contribution représen-

1. P. V. Touraine, p. 71. Haute-Normandie, p. 242.

2. P. V. Votes des 1, 2 et 7 décembre 1787. Cf. aussi H 1602 : rapport de la commission à la fin de 1788.

3. L'exemple avait été donné, six ans avant, par l'assemblée de Haute-Guyenne. L'arrêt est dans H 1605.

4. En Orléanais, un problème spécial se posait. Une ville franche de taille devait-elle payer la prestation ? C'est l'occasion de débats, qui se prolongent jusqu'en 1789. Cf. *Arch. Nat.* H 1590.

tative ne permet pas aux assemblées provinciales d'en augmenter le total, c'est par de strictes économies dans la gestion qu'elles peuvent espérer mener à bien leur tâche : Aussi s'appliquent-elles à en fixer les détails avec un soin minutieux.

Sans se laisser aller à la tentation facile de marquer leur administration par des constructions multiples, sans céder aux sollicitations des Communautés intéressées, elles posent en principe de ne faire aucun travail neuf avant d'avoir pourvu à l'entretien des routes existantes, et achevé les ouvrages en cours d'exécution.

Pour l'entretien, — la majorité des assemblées estime nécessaire de confier chaque partie de route à un cantonnier qui puisse remédier aux dégradations au fur et à mesure qu'elles se produisent : Cet ouvrier peut être surveillé directement par l'administration et rétribué par elle, ou bien placé sous les ordres d'un chef d'équipe, responsable du travail et intéressé à accroître le rendement¹.

Pour les constructions neuves, — les assemblées désirent, en général, morceler le plus possible les adjudications, pour augmenter la concurrence, et pour briser le monopole des gros entrepreneurs : Le petit atelier offre d'ailleurs une autre avantage : il utilise la main-d'œuvre du village voisin, et contribue ainsi à soulager la misère².

Dans bien des cas, pour prévenir toute hésitation, les assemblées votent de longs règlements, où sont déterminées les occupations des ingénieurs, la procédure des adjudications, et les modalités des paiements. Les dispositions prises en Haute-Normandie, en Poitou et en Lorraine sont particulièrement précises.

Au cours de ce travail, les assemblées ont à résoudre deux difficultés :

D'abord sont-elles tenues de respecter tous les actes de

1. Ex. : *P. V. Poitou*, p. 246 et *I. de France*, p. 313, pour la première méthode, *Lyonnais*, 77 et *Gascogne*, 81, pour la seconde.

2. *P. V. Lyonnais*, p. 77. *Poitou*, 250 etc.,. Seule l'assemblée des Trois-Évêchés (p. 164 et suiv.) préfère les grandes adjudications.

l'administration antérieure? Dans six Généralités, les Intendants, avant d'abandonner la direction des travaux publics, avaient conclu des contrats à long terme avec les entrepreneurs, signé des baux de trois ans pour l'entretien des routes et passé des adjudications dont l'exécution n'était pas encore commencée. Les nouveaux administrateurs étaient donc liés; ils ne pouvaient pas appliquer immédiatement les réformes de détail dont ils venaient de tracer le programme !

Aussi demandent-ils la résiliation de ces adjudications, en arguant qu'elles ont été conclues à des conditions trop onéreuses.

Mais il faut une décision du ministre pour prononcer cette résiliation : Bien entendu, les Intendants résistent, parce qu'ils croient voir dans les délibérations des assemblées une marque de défiance à leur égard. En Basse-Normandie, l'Intendant de Launay se défend vigoureusement ¹ : Les baux qu'il a passés sont, dit-il, absolument réguliers. L'arrêt du 6 novembre 1786 l'autorisait expressément à les contracter. D'ailleurs la décision de l'assemblée a été prise dans une forme anormale : « Ni calme dans la délibération, ni ordre dans l'opinion, ni voix recueillies, ni lecture par le greffier, ni compte de voix : En un mot, pas d'opinion réelle et légale. » — Voilà un homme bien renseigné ! Il avait fait placer probablement dans l'assemblée un ami dévoué, qui le tenait au courant de tous ces menus faits.

Peine perdue ! Les bureaux du Contrôle général autorisent l'assemblée provinciale à passer toutes les adjudications pour l'année 1788. L'Intendant feint de ne pas comprendre. Comme le mot de « résiliation » n'a pas été prononcé, il veut en conclure que les anciens contrats restent valables. Au lieu de transmettre à la Commission intermédiaire la décision du gouvernement, il attend que le Contrôleur général « ait pris la peine de l'honorer d'une réponse ». Pour l'obliger à céder, il faut un arrêt du Conseil ² !

1. *Arch. Nat.* H. 1589, dossier Caen, surtout lettre de Launay au C. G. 15 janvier 1789. En Alsace, l'affaire se règle à l'amiable.

2. 12 mars 1788.

Ce n'est là qu'un petit incident; mais il est caractéristique, parce qu'il montre l'état d'esprit de certains Intendants, et leur liberté d'allure et de langage à l'égard du ministre même.

Lorsque les adjudications auront été faites, comment s'effectuera le paiement? C'est la seconde question délicate : Les fonds de la contribution représentative seront-ils placés dans une caisse unique, qui acquittera indistinctement tous les frais, pour la généralité entière?

« Jusqu'à présent », disent les Instructions de Novembre, « la dépense des travaux des routes ¹ avait été regardée comme une dette commune, qui devait être acquittée par toute la province » : de la sorte un chemin qui intéresse une partie de la Généralité seulement est payé par toutes les Communautés, alors même qu'elles n'en tirent aucun avantage.

Le gouvernement songe à employer un autre système, dans l'avenir : « Une des principales vues de S. M. serait que désormais les assemblées provinciales considérassent toujours les routes à ouvrir, perfectionner et entretenir sous le rapport de l'intérêt plus ou moins direct qu'ont à ces routes les Communautés, les départements ou la province qui doivent en supporter la dépense ». Par exemple, dans le cas où une route intéresserait tout un département, les Communautés, « sur le territoire desquelles s'exécuteraient les ouvrages » paieraient d'abord une partie des frais ; puis, le surplus de la dépense serait réparti sur toutes les paroisses du département.

Mais ce n'est là qu'un projet : l'assemblée provinciale doit l'examiner, et donner son avis. Ensuite le Gouvernement fera connaître sa décision définitive.

Les avis sont très partagés : approuvée par les assemblées de Gascogne, de Soissonnais et d'Orléanais, pour des raisons pratiques², la proposition du ministre est combattue en Poi-

1. Mais non pas des chemins vicinaux, toujours exécutés aux frais de la paroisse intéressée.

2. Ex. P. V. Soissonnais rapport du 11 décembre. Les paysans seraient satisfaits de ce système, parce qu'ils pourraient constater de leurs propres yeux l'emploi de l'argent perçu.

tou, en Picardie et en Lyonnais ¹, au nom des « principes essentiels de solidarité et de réciprocité des secours ».

Devant ces opinions contradictoires, le Gouvernement, sans abandonner son projet, renonce « provisoirement » à en tenter l'application ; mais les intentions qu'il a ainsi manifestées ne manqueront pas d'avoir une répercussion fâcheuse : elles vont encourager les tendances égoïstes de certaines assemblées de département. Ce sont des incidents de ce genre qui entraveront, en 1788, l'exécution des travaux publics en Soissonnais ².

III. *Les indemnités d'expropriation.*

Faut-il dédommager les propriétaires sur les terres desquels sont ouvertes les nouvelles routes ? et dans quelle mesure doit-on les indemniser ?

Cette question-là, ce n'est pas le Gouvernement qui s'en préoccupe : de leur propre initiative, la plupart des rapporteurs en montrent l'intérêt.

L'usage de verser une indemnité d'expropriation existait déjà dans quelques Généralités, en Lorraine, par exemple ; mais, dans beaucoup d'autres, le régime était singulier ³ : L'administration n'indemnisait totalement le propriétaire que si le tracé de la route l'obligeait à détruire sa maison. Pour les terrains non bâtis, le dédommagement restait toujours fort en dessous de la valeur réelle ; souvent même les vignes, les bois et les prés entraient seuls en ligne de compte pour le calcul de l'indemnité ; la terre labourable était négligée ⁴. Enfin, lorsque la nouvelle route avait simplement pour but de rectifier un ancien tracé, le propriétaire obtenait parfois, en guise de compensation un fragment de cette route abandonnée.

Toutes les assemblées provinciales qui traitent cette question

1. P. V. Lyonnais, p. 97. Poitou, p. 256. Picardie, p. 125. Adopter le projet du ministre, ce serait « mettre l'égoïsme » à la base de toute l'administration.

2. V. *Infra*, chap. IX, sect. 2, certains départements refuseront de participer aux dépenses qui profitent aux départements voisins.

3. Cf. Debaube, *Les travaux publics depuis le XVII^e s.* (1893 in-8). En 1770, 11 généralités seulement avaient des fonds suffisants pour indemniser les propriétaires. Turgot en 1776 avait vainement posé le principe du droit à l'indemnité.

4. Ex. en Poitou et en Touraine.

arrivent aux mêmes conclusions : « Aucun individu ne doit au bien public une contribution plus forte que celle de ses concitoyens ¹ ». « Voyez », dit le rapporteur de Caen, « si l'intérêt public a pu jamais être assez pressant pour balancer tant de dommages particuliers ; si quelqu'un a le droit de forcer le cultivateur à abandonner à l'utilité commune la portion du champ qui le nourrit, sans verser à l'instant même, dans ses mains, le prix de ce sacrifice !... Pour nous, toutes les propriétés nous paraissent sacrées ». « Il ne faut pas », dit un autre, « que ce qui doit tourner à l'avantage général de la Société fût dans son principe, ou pût être le malheur et la ruine de propriétaires indigents ».

L'avis est unanime. Mais où trouver l'argent nécessaire ? C'est évidemment la contribution représentative de la corvée qui devrait le fournir.

Le rapporteur du Lyonnais propose, pour limiter la dépense, de tenir compte des ressources générales du propriétaire exproprié : S'il est pauvre, il sera toujours indemnisé. S'il est riche, il n'aura aucun droit, à moins que l'expropriation ne lui enlève plus du dixième de sa terre ².

Seule, l'assemblée de Haute-Normandie prend une décision définitive : « Tous les fonds enlevés aux particuliers pour le passage des routes seront payés *en entier* au prix commun des fonds du canton », sur estimation faite par les Bureaux intermédiaires. Les crédits nécessaires seront inscrits dans le devis de l'ouvrage. Par un arrêt du 28 février 1788, le Conseil autorise l'exécution de cette délibération.

Mais le gouvernement ne prend pas parti, et ne fait aucun effort pour généraliser cette initiative : Peut-être estime-t-il qu'une indemnité de ce genre doit tomber à la charge de la Communauté où résident les intéressés, et faire l'objet d'une imposition locale ³?

1. P. V. Haute-Normandie, p. 337, et Basse-Normandie, p. 117. Gascogne, p. 167, et plusieurs autres.

2. P. V. Lyonnais, p. 85. Par propriétaire *pauvre*, le rapporteur entend celui qui paie moins de 15 Livres pour le *principal* de la taille (accessoires non compris).

3. C'était la solution admise en Poitou. L'opinion du Contrôleur général à

Par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'homme, la Constituante consacrera les tendances exprimées par les assemblées provinciales : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

SECTION III

Le « Bien public ».

Assemblées régionales, — destinées à améliorer les conditions de la vie économique, — les nouvelles Administrations ont le devoir d'ouvrir une enquête, pour éclairer le Gouvernement ; mais elles doivent aussi proposer des solutions : suggérer les réformes *directes* qui leur paraîtront susceptibles d'améliorer le rendement de la production agricole et industrielle, et de faciliter les échanges ; enfin elles ont à s'occuper des institutions de bienfaisance.

Tel est le programme offert au « bureau » du bien public. Il est si vaste, que tous les procès-verbaux, témoignent de quelque embarras. Il est rare qu'une même assemblée ait le temps d'étudier tous les points de vue intéressants. Les rapporteurs font généralement un choix : Dans l'Est (Trois-Evêchés, Alsace et Lorraine), ils s'attachent aux questions douanières ; en Normandie, aux questions industrielles ; en Orléanais, à la production agricole : Toutes préoccupations qui résultent des conditions géographiques.

Souvent ils semblent débordés : ils ont reçu de nombreux mémoires, qu'ils ont à peine eu le temps de lire ; sans essayer d'établir un programme général, ils se contentent donc d'analyser quelques questions de détail : En Roussillon, le bureau du bien public ne donne même pas à ses avis la forme d'un exposé systématique, il se borne à répondre point par point au ques-

ce sujet est marquée par une lettre du carton H. 1589 (*Arch. Nat.*) ; dossier : « Amiens ».

tionnaire établi par les Procureurs-syndics ; il constate, bien plus qu'il ne cherche des solutions.

Parfois même les rapporteurs abandonnent la partie : A Caen, ils signalent les mémoires les plus intéressants qui leur ont été remis, et les questions les plus importantes pour la prospérité de la région ; à Lyon, ils établissent les cadres d'une enquête, mais se déclarent incapables de les remplir, faute de renseignements : Il faut envoyer un questionnaire aux assemblées municipales.

Dans l'ensemble, le travail des assemblées de 1787 peut pourtant présenter un double intérêt : il ne manifeste pas seulement les tendances des nouveaux administrateurs, et leurs opinions en matière économique ; il fournit aussi des renseignements sur l'état de la production, des échanges, et sur l'organisation de l'assistance en 1787 ¹.

1. *La production et les échanges.*

L'AGRICULTURE. Pour étudier les questions agricoles, les nouveaux administrateurs lisent certainement les rapports remarquables présentés sur ce sujet à l'assemblée de Berry : après avoir analysé les causes de la routine dans les campagnes, cette assemblée avait indiqué des remèdes législatifs, destinés à protéger la propriété individuelle, et à la développer ² : C'est le même objet que poursuivent les assemblées de 1787.

« L'agriculture est la source de la richesse publique. » Or elle n'est pas prospère. Le rendement au mille carré est trois fois plus faible en France qu'en Angleterre. A quelles causes faut-il attribuer cette infériorité ?

D'abord aux institutions fiscales ³ : La taille « qui varie du

1. Les *P. V.* donnent parfois sur des questions accessoires (dont je ne puis parler ici) des détails curieux : tel le rapport sur les pêcheries, en Haute-Normandie (p. 182), sur les milices, en Ile-de-France (p. 187), sur la navigation intérieure (Picardie, Poitou, Touraine).

2. *P. V. Berry* 1780, p. 229, — 1783, p. 104-162 et 1787, p. 40-50.

3. L'essentiel est donné par le rapport de Lavoisier à l'assemblée d'Orléanais (*P. V.* 223-256). Voir aussi Lorraine, p. 262 et Trois-Évêchés, p. 245 et suiv.

double au simple d'une province, d'une Élection à une autre, — qui croît dans une proportion quelquefois plus forte que les facultés des contribuables, est incompatible avec une agriculture florissante, parce qu'elle est l'*amende* de l'industrie, qu'elle est une prime en raison inverse, une véritable prime de découragement », dit Lavoisier.

Aussi la terre n'est-elle l'objet « d'aucune grande spéculation ». Les capitalistes n'y trouvent pas un placement assez sûr et assez fructueux. Les fonds d'État ne leur fournissent-ils pas un intérêt plus rémunérateur, surtout depuis les grands emprunts de Necker et de Calonne ?

Par suite l'agriculteur n'a pas l'argent nécessaire pour transformer les conditions de la production, — pour combiner l'élevage et la culture, en créant des prairies artificielles.

Mais aussi, l'esprit de routine des paysans est en partie responsable de cet état de choses : Ils n'ont pas de cœur à l'ouvrage : « C'est la misère qui les tient engourdis ¹ ». Leur montrer l'efficacité des méthodes nouvelles, leur indiquer les meilleurs procédés de labour, leur conseiller des cultures rémunératrices (le lin par exemple) : voilà une tâche essentielle pour l'administration. Le roi a d'ailleurs chargé les assemblées de distribuer des instructions qui indiquent un moyen de combattre la carie des blés.

Enfin les droits du propriétaire ne sont pas respectés : la législation existante ne les protège pas, puisqu'elle laisse subsister, dans plusieurs Généralités, le *parcours* et la *vaine pâture* ², et qu'elle empêche de clore les propriétés. Elle ne favorise pas davantage l'initiative de l'éleveur : le privilège des garde-étalons, et l'institution des haras gênent l'élevage du cheval ; aussi les produits sont-ils insuffisants. Le gouvernement lui-même est obligé d'acheter en Allemagne les chevaux

1. P. V. Gascogne, p. 106.

2. La *vaine pâture*, c'est le droit pour les habitants d'un village de faire paître les bestiaux sur tous les champs non cultivés ou coupés, dans le territoire de la communauté. Le *parcours*, c'est le même droit exercé entre habitants de villages différents. Cf. Glasson, *Nv. revue historique de Droit français*, 1891, p. 446.

de sa cavalerie, au risque d'éprouver de graves déboires en cas de guerre ¹.

Pour combattre ces causes essentielles, la réforme de l'impôt, le retour du propriétaire forain dans sa province, le développement même des voies de communication peuvent être des moyens indirects, mais importants. Quant aux remèdes directs et immédiats voici ceux que préconisent les assemblées provinciales, à l'exemple des physiocrates :

I. — Constituer une classe nombreuse de petits propriétaires ruraux, c'est le moyen que l'administration de Berry avait indiqué déjà, pour attacher davantage le paysan à la terre, et pour lui donner le goût de l'activité.

Le procédé le plus efficace pour atteindre un tel but, ce serait, semble-t-il, le partage des Biens Communaux ². L'aliénation de ces propriétés collectives avait été interdite jadis par la royauté; mais, sous l'impulsion des Economistes, le gouvernement avait récemment permis la disparition des Communaux en Alsace, en Champagne, et en Gascogne.

Fallait-il solliciter une application plus large de cette mesure? Les deux assemblées de Lorraine et de Haute-Normandie étudiaient longuement la question ³ :

Les deux rapporteurs sont d'accord pour condamner, en principe, l'existence des Biens Communaux. Ce sont des « terrains négligés », des landes où vivent « quelques bestiaux » maigres et maladifs. Parfois même ces prairies sont malsaines; les bêtes qui viennent y paître entretiennent dans le village des épizooties. Pourquoi tant de négligence? Parce qu'il s'agit de biens indivis! Le partage, au contraire, « substituera la propriété particulière qui vivifie tout, à la jouissance commune qui entraîne abus, insouciance et détérioration ». A ces avantages économiques, s'ajoutent d'ailleurs les avantages sociaux qu'entraîne la multiplication des petits propriétaires.

1. P. V. Champagne, p. 147.

2. C'est-à-dire des « terrains sur lesquels les habitants ont indivisément droit d'usage et de propriété comme formant une Communauté laïque. » (Définition donnée par le rapporteur de Haute-Normandie). Cf. Bourgin, *Introduction* à son recueil sur le partage des Communaux.

3. P. V. Lorraine, p. 278 et suiv. Haute-Normandie, p. 203-219.

Mais, en Lorraine, les « Laboureurs », c'est-à-dire les chefs d'exploitation, propriétaires ou fermiers, demandent le maintien des Communaux, nécessaires pour nourrir leurs chevaux. Il est donc difficile d'imposer le partage par une mesure générale. Faut-il au moins laisser à chaque Communauté le soin de se prononcer? Pas davantage, répliquent les Laboureurs : ce serait une dérision, car, dans les assemblées d'habitants, les « manœuvres » forment la majorité; ils feront donc toujours voter le partage!

Aussi l'assemblée provinciale décide-t-elle de consulter les Bureaux intermédiaires des Départements.

En Haute-Normandie, le principe du partage ne provoque pas d'objection. Mais quelle règle suivre pour la répartition?

Faut-il que la part de chacun soit proportionnelle à l'impôt payé? Evidemment non : ce serait « donner le plus à celui qui a le moins besoin ». Le partage doit se faire également entre les « feux », c'est-à-dire entre les chefs de famille assujettis à la Taille. Encore conviendrait-il de mettre en réserve un tiers de ces Communaux, que la Municipalité ferait exploiter au profit des indigents.

Mais faudra-t-il tenir compte des revendications seigneuriales? Quelquefois, les propriétés indivises ont été formées, jadis, par concession du Seigneur; lors du partage, celui-ci ne manquera pas d'invoquer le droit de « triage », c'est-à-dire qu'il voudra se faire attribuer un tiers du domaine collectif. La Communauté sera peut-être obligée de lui donner satisfaction.

En face de ces questions délicates, l'assemblée hésite, elle aussi, et sollicite tous les avis qu'on voudra bien lui donner.

Mais la Constituante témoignera-t-elle de la même hésitation, pour les mêmes motifs¹?

II. — S'il est difficile de prendre les mesures législatives qui pourraient développer la petite propriété, au moins faut-il assurer aux propriétaires le libre exercice de leur droit, et supprimer les entraves qui s'opposent à leur initiative.

1. Cf. Gerbaux et Schmidt, *Procès-verbaux du Comité d'agriculture*, séance du 13 avril 1790. Voir aussi : 2^e rapport sur le Code rural, 5 juin 1791.

La question de la *vaine pâture* est étudiée par les assemblées de Champagne, de Lorraine et des Trois-Evêchés¹.

Les partisans de cet usage ne manquent pas d'arguments : il existe souvent de petites terres enclavées dans de grands domaines : Comment le propriétaire en profitera-t-il s'il ne peut faire traverser par son bétail la terre de son voisin ? Le mouton ne s'élève bien qu'à condition de trouver des pâturages variés : c'est la vaine pâture qui les lui fournit !

Pourtant ces avantages ne paraissent pas suffisants : Comment le cultivateur créerait-il des prairies artificielles, s'il est exposé à subir la vaine pâture ? Comment pourrait-il y avoir une culture soignée, lorsque le propriétaire n'a pas le droit de clore son domaine ? L'intérêt général commande donc l'interdiction de ces usages traditionnels².

Le privilège des Garde-Étalons, et la question des Haras préoccupent aussi plusieurs assemblées provinciales : Si quelques-unes d'entre elles³, après avoir signalé les abus et les inconvénients qu'entraîne ce monopole, se contentent de demander une réorganisation des haras, — la liberté complète est instamment réclamée par les assemblées de Gascogne et des Trois-Evêchés.

La somme consacrée annuellement à ces établissements serait mise à la disposition des assemblées provinciales ; elles en emploieraient une partie à distribuer des primes aux éleveurs qui présenteraient les plus beaux produits : En dépensant pour cela 6.000 livres par an, dans une Généralité, on obtiendrait d'excellents résultats, tandis qu'un haras coûte 45.000 livres en pure perte⁴.

En dehors de ces questions, les assemblées provinciales se préoccupent de provoquer et de soutenir les initiatives individuelles : En créant des Sociétés d'agriculture, pour

1. Champagne, p. 67-70 ; Trois-Evêchés, p. 245-270 ; Lorraine, p. 270-278.

2. Cf. *Code rural* du 26 sept. 1791. Sect. IV, art. 2 et 3.

3. Champagne, p. 147 ; Picardie, p. 163 ; Poitou, p. 186, etc. ; Gascogne, p. 120 ; Trois-Evêchés, p. 267.

4. La question des Pépinières provoque des délibérations analogues : *P. V.* Poitou, p. 183. Picardie, p. 160.

répandre les méthodes nouvelles¹, en organisant l'achat de béliers étrangers, pour améliorer l'élevage du mouton², les nouveaux administrateurs ne font d'ailleurs, bien souvent, que prolonger et compléter les efforts des Intendants.

Il est étonnant que les assemblées provinciales n'aient pas cherché davantage le fond de la question. Cette routine, dont elles se plaignent, ne tient-elle pas surtout à l'insuffisance de l'instruction? Qui donc se soucie de l'existence morale du paysan? Qui donc s'occupe de transformer sa mentalité?

« Il semble », avait dit quelques mois auparavant l'assemblée de Berry³, « qu'il importe peu que [ces paysans] soient des hommes, pourvu que, dans le nombre, il s'en trouve dont nous puissions nous servir,... et pourvu qu'ils soient assez nombreux pour supporter le poids de l'impôt ».

Les journaliers, ajoutait-elle, « sont de véritables esclaves » : ils sont libres, oui ! mais « libres de travailler ou de mourir de faim ». Aussi élèvent-ils leurs enfants « dans la haine de la propriété qui n'est pour eux qu'un fléau ». Comment ces hommes « pourraient-ils concevoir la justice, quand la loi est dix fois contre eux pour une fois qu'elle leur est favorable? »

Mais les assemblées de novembre 1787 ne cherchent pas à établir une instruction publique mêmes rudimentaire? Il faut, dit le rapporteur de Haute-Normandie, « élever l'âme des pauvres habitants pour leur inspirer le désir d'être membres de la société » ; et, il ne propose aucun effort pratique. En Champagne, où un habitant demande à l'assemblée d'établir partout des « maîtres d'école », chargés d'enseigner « les premiers principes de religion et de mœurs..., et les éléments d'agriculture », le rapporteur s'empresse de répondre qu'un tel projet est irréalisable pour le moment !

L'INDUSTRIE. — Lorsqu'elles s'occupent de la production industrielle, les assemblées s'attachent surtout à deux points

1. En Ile-de-France et Poitou, par exemple.

2. En l' Haute-Normandie, Lorraine, Auvergne et Roussillon, etc., à l'exemple de l'assemblée de Haute-Guyenne.

3. *P. V.* 1787, p. 48, 53 et 57.

de vue : Les unes combattent les entraves apportées à la liberté du fabricant, par les règlements de métier et les droits fiscaux. Les autres font le procès du traité de Commerce, conclu avec l'Angleterre en 1786, et demandent un système douanier protectionniste.

I. « Affranchir l'industrie de toutes les gênes qu'aucune utilité publique ne compense », c'est le but que s'était déjà proposée l'assemblée de Haute-Guyenne ¹.

Le rapporteur d'Auvergne témoigne de quelque énergie. La Généralité, dit-il, possède trois sortes d'industries : la quincaillerie à Thiers, — les tanneries, auprès des centres d'élevage, — l'extraction du charbon, que l'on embarque à Brassac, sur l'Allier, pour l'envoyer à Paris.

Les fabriques de Thiers sont prospères, bien qu'un impôt frappe la matière première. Les mines « abondent dans le centre de la province », près d'Issoire en particulier; mais l'exploitation souffre parfois des « privilèges exclusifs » que le roi a eu le tort de concéder. Quant aux tanneries, elles sont ruinées, par la faute du gouvernement : Lorsqu'une industrie doit lutter contre la concurrence étrangère, elle a besoin d'être encouragée; en France, on la décourage. Il existe; en effet, un droit sur les cuirs, proportionnel à leur poids, c'est « une amende là où l'intérêt public voudrait qu'on établît une prime ». Si l'assemblée obtenait l'abonnement de ce droit, l'industrie des cuirs reprendrait son ancienne prospérité ².

C'est la même solution qu'indique le procès-verbal d'Orléanais ³; mais ici le mode de perception est seul incriminé. Les agents du fisc, pour constater le paiement des droits, imposent une marque sur le cuir; lorsque le cuir sèche, la marque se déforme; c'est une source d'erreurs, et de procès. Lassés de ces difficultés, dégoûtés de ces suspicions, les riches tanneurs quittent le pays. Ainsi vient de disparaître la tannerie de Meung-sur-Loire. Certes ces observations ne sont pas originales, ajoute le rapporteur; mais elles s'imposent chaque

1. *P. V.* 1782. P. 289.

2. *P. V.* Auvergne, p. 281-314.

3. P. 356-361.

jour davantage, depuis que les selleries anglaises peuvent entrer en France en payant seulement un droit de 12 %.

En Moyenne-Normandie, où les industries sont plus variées : épingles de Laigle, toiles de Mortain; coutils, dentelles et tanneries d'Alençon, — les doléances sont identiques¹.

II. L'industrie textile, très florissante jusque-là dans la Haute-Normandie, la Champagne et le pays Meusien, souffre beaucoup de la concurrence anglaise, depuis le récent traité de commerce². Les étoffes de Reims, les toiles de coton et les toiles peintes de Troyes, les serges de Suippes, la bonneterie d'Arcis-sur-Aube et de Châlons sont atteintes, aussi bien que les draps de Rethel, de Sedan et d'Elbeuf. Les fabricants ne trouvent plus de débouchés, à cause de l'invasion des produits anglais; ils réduisent le nombre de leurs ouvriers : il y a une crise de chômage³.

C'est l'assemblée de Haute-Normandie qui étudie le mieux cette question :

Il est certain, dit-elle, que l'industrie souffre beaucoup depuis 1786. Peut-être n'est-ce là qu'une crise passagère? « La curiosité française a une grande part dans ce prodigieux débit des nouveautés de l'Angleterre. Le préjugé naturel, et l'exagération du patriotisme influent de même sur le discrédit que nos marchandises éprouvent dans les comptoirs anglais. Enfin le découragement précipité de nos manufacturiers n'est pas une démonstration certaine de la réalité de ses motifs ».

Il faut donc faire abstraction de ces appréciations hâtives, et regarder quels « avantages permanents » peut posséder l'industrie anglaise. C'est le but que se propose le Procureur-syndic Thouret⁴.

Les Anglais, dit-il, offrent leurs marchandises à bon marché. Certes leurs draps ne valent pas ceux d'Elbeuf et de Louviers;

1. Cf. le rapport très complet du 18 décembre, p. 254-295 : en particulier p. 275 un intéressant passage sur la technique du point d'Alençon et sur la main-d'œuvre.

2. Sur ce traité, voir C. Bloch, *Etudes d'histoire économique*, 1900, et Stourm, *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*.

3. Cf. P. V. Champagne, p. 57-62, et 145-147. Trois-Évêchés, p. 301-306.

4. P. V., p. 56-71, voir aussi le rapport du 15 décembre, p. 315-334.

mais pour les tissus de coton, ils arrivent à livrer d'excellentes qualités. Cette supériorité, ils la doivent d'abord à l'abondance de la matière première, et au bas prix des combustibles, — qu'ils paient cinq fois moins cher que les fabricants français ; mais ils savent aussi réaliser des économies de main-d'œuvre, en employant des machines.

Le Bureau du Bien-public s'efforce alors d'établir un programme : Répandre l'usage des machines anglaises, en achetant, et en prêtant aux fabricants, des modèles. Renoncer à employer le bois comme combustible : il est trop cher ; user au contraire, de charbon de terre et, — comme la production française est insuffisante, comme l'importation anglaise (800.000 tonneaux par an, environ) augmente les prix de revient, — encourager l'exploitation de nouveaux gisements, en renonçant à toute espèce de monopole et de concession privilégiée. Faciliter enfin la tâche du producteur, en le débarrassant des droits de « marque », et en diminuant les taxes levées sur l'importation des matières premières. Encourager le fabricant par des primes à l'exportation, et peut-être même par des récompenses honorifiques. Tel est le plan que l'assemblée sanctionne par son vote.

Les mêmes mesures législatives sont demandées par les fabricants de Sedan à l'assemblée des Trois-Évêchés ¹.

LE COMMERCE. — « La prospérité du commerce dépend essentiellement de la liberté », avait dit l'assemblée de Haute-Guyenne ². Dans l'ensemble, les administrateurs de 1787 répètent la même formule.

Quelques-uns, il est vrai, insistent en outre sur certains points de détail : Les inconvénients que provoque la diversité des poids et mesures. — Le monopole des entrepreneurs de messagerie. — La vente du sel dans les provinces rédimées ³ : ce ne sont que des revendications locales.

Les questions d'intérêt général les plus importantes sont

1. *P. V.*, p. 306, même idée en Roussillon.

2. *P. V.* 1779, p. 41.

3. *P. V.* Haute-Normandie, p. 128-131, Gascogne, p. 137 ; En Poitou, la question du sel fait l'objet d'un rapport spécial.

relatives aux taxes de circulation, — au trafic de transit, — et au « reculement des barrières ».

I. Le commerce intérieur est languissant, parce qu'il est gêné par les taxes fiscales, les péages, et les barrières intérieures. Les assemblées d'Ile-de-France, d'Orléanais et d'Auvergne insistent particulièrement sur ces inconvénients, dont elles souffrent plus que les autres, à cause de leur situation géographique ¹.

Elles dénoncent les « abus qui se sont successivement introduits dans ce genre de perception ». En Auvergne, par exemple, les droits qui frappent la circulation des vins en quadruplent le prix, lorsqu'on les expédie de Clermont à Paris. Pour les bois, la situation n'est guère meilleure : Un envoi de bois d'ébène, coûtant 2.000 livres, a payé aux divers bureaux de « traites » 643 L. La province est entourée d'une véritable chaîne de douaniers.

« La destruction de toutes les barrières, du moins jusqu'à la frontière de la Lorraine et de l'Alsace est une opération aussi facile que désirée. » Le gouvernement entendra-t-il ce vœu? Les Procureurs-syndics d'Ile-de-France se chargent d'intervenir auprès de lui.

II. Tout aussi maladroite est la politique du Contrôle général lorsqu'il s'agit du transit.

Le commerce entre l'Allemagne du Sud, la Suisse et l'Angleterre est considérable. L'Empereur et les Hollandais encouragent le passage de ces marchandises sur leur territoire ; ils réussissent à attirer le trafic vers Hambourg, Rotterdam et Ostende, bien que la distance soit plus longue.

Au contraire, le gouvernement français a rejeté les demandes qui lui ont été faites par les expéditeurs, parce qu'il craint les fraudes ². Pourtant, n'est-il pas facile de prendre des précautions, par exemple de plomber les caisses et les ballots? Le port de Calais en profiterait largement.

1. P. V. Orléanais, p. 262 ; Ile-de-France, p. 374-375 ; Auvergne, p. 286. L'assemblée d'Orléans ajourne son vote.

2. P. V. Picardie, p. 219-222. L'assemblée demande l'avis de la Chambre de commerce d'Amiens.

Le trafic rhénan, entrepris par les bateliers de Strasbourg, mériterait aussi d'être protégé : Or le gouvernement n'utilise même pas les droits que lui donnent les actes diplomatiques ! Aux termes du traité de Münster, les Strasbourgeois ont le monopole de la batellerie jusqu'à Mayence. Et pourtant, le Margrave de Bade a créé un port de commerce sur son territoire, à Kehl ; les entrepreneurs de Mayence s'entendent avec ceux de Kehl, et les favorisent, au détriment des Alsaciens, qui, accablés de taxes fiscales, ne peuvent soutenir la concurrence ¹.

Le ministre ne pourrait-il pas faire respecter les traités ?

III. — La question des libertés commerciales préoccupe évidemment les provinces « réputées pays étranger effectif », c'est-à-dire les trois Généralités de l'Est, qui sont en dehors des douanes françaises, et possèdent toutes facilités d'échanges avec les territoires allemands.

Calonne avait voulu reporter la ligne de douanes à la frontière, et les Notables avaient étudié la question. Le roi, maintenant, demandait aux assemblées intéressées de faire connaître leurs avis et leurs arguments.

Tandis que l'assemblée d'Alsace ouvre une enquête et ajourne sa réponse, les rapports qui figurent dans les procès-verbaux de Lorraine et des Trois-Évêchés sont fort importants ² : Sans nier l'intérêt qu'il peut y avoir pour l'ensemble du pays à posséder un régime douanier uniforme, les rapporteurs se placent uniquement au point de vue de la prospérité locale.

Les industriels désirent la réforme, parce qu'ils espèrent que les douanes les protégeront contre la concurrence des industries allemandes. Ils ne craignent pas les représailles. Si elles se produisaient, ils n'auraient pas de peine à trouver en France un marché suffisant.

Les commerçants, au contraire, sont partisans de « statu quo ». Les échanges avec l'Allemagne seraient atteints grave-

1. *P. V. Alsace. Mémoire de M. Hennenberg.*

2. *P. V. Trois-Évêchés*, p. 232-245 et *Lorraine*, p. 286-372 (rapport de l'abbé de Domlaste) et p. 373 et suiv. (avis du syndic Fisson du Montet).

ment par le « reculement des barrières ». Les négociants étrangers apportent en Lorraine du sucre et des salaisons, en venant y acheter du vin et du blé; si les produits qu'ils vendent sont frappés par des droits de douane, ils éprouveront beaucoup de mal à les écouler. En revanche, ils cesseront leurs achats.

De même le commerce de transit et d'entrepôt — très prospère — sera entravé lui aussi, par toutes les formalités de perception. Or ce transit est une source de profit, non seulement pour quelques particuliers, mais pour tous les bourgs de la région, où s'arrêtent les rouliers.

En somme, l'assemblée de Lorraine est hésitante. D'une part, l'intérêt des manufacturiers; de l'autre, celui des commerçants¹ ! Qu'en pensent les consommateurs? Ils s'en désintéressent, parce qu'ils vivent à peu près uniquement des produits locaux. Mais les agriculteurs et les vigneron, qui ont l'habitude de vendre leurs produits à l'étranger, redoutent tout changement.

Les membres du Bureau ne peuvent se mettre d'accord : c'est l'avis du Baron Fisson du Montet, Procureur-syndic, qui entraîne le vote de l'assemblée :

Il faut prendre un parti, dit-il. « Voilà vingt-sept ans que l'on imprime et que l'on raisonne sur ce tarif ! » les intéressés ne peuvent continuer à vivre dans l'incertitude. Il suffit de faire trois constatations : La presque unanimité des Mémoires envoyés à l'assemblée se prononce contre la réforme. — La Lorraine a l'habitude de faire avec l'étranger la plus grosse part de son trafic. — La France même a intérêt à garder le régime actuel, qui lui permet de prohiber l'entrée de certains produits de l'Europe centrale, sans risquer de représailles, puisqu'elle peut faire passer les exportations par l'intermédiaire de marchands lorrains.

Pourquoi donc « faire une expérience anatomique sur un corps vivant » ? — C'est à la même conclusion qu'arrive l'assemblée des Trois-Évêchés².

1. L'intérêt des « usines à feu » lui semble négligeable, parce qu'elles se servent de bois comme combustible, et par suite ravagent les forêts.

2. Mais ces assemblées ne se piquent pas de logique : elles demandent la

De toutes ces études économiques, ne se dégage pas une doctrine nette et neuve. Les écrits des physiocrates, les débats des Notables n'avaient-ils pas déjà proposé des solutions analogues? Seule l'assemblée de Haute-Normandie trace un programme intéressant et complet.

Pourtant, en montrant par des exemples précis les répercussions pratiques des droits de circulation et de fabrication, les assemblées provinciales apportent aux partisans des libertés économiques un appui décisif. Par contre, en étudiant les conséquences du traité de 1786, elles réagissent contre les principes de Gournay; elles brisent donc les cadres rigides établis par les théoriciens.

L'argumentation de Dupont de Nemours, rapporteur des décrets du 22-24 mars 1790 sur l'abonnement des taxes de fabrication; celle de Goudard, rapporteur du Tarif protectionniste de 1791, s'apparentent étroitement aux travaux des assemblées provinciales.

II. *La mendicité et l'assistance* ¹.

C'est à la fois pour des raisons morales et pour des motifs économiques que les assemblées provinciales veulent développer les institutions d'assistance. « La destruction de la mendicité est une de ces grandes réformes que la religion, le gouvernement et l'honneur de l'humanité sollicitent depuis longtemps », disent les Procureurs-Syndics de Haute-Normandie. Mais l'intérêt du propriétaire, la tranquillité de sa possession l'exigent aussi. La mendicité n'est-elle pas « l'École de tous les vices et de tous les crimes? » N'existe-t-il pas une classe de mendiants professionnels, qui courent de pays en pays, et qui ne veulent pas renoncer à leurs habitudes de paresse. Ces vagabonds ne sont-ils pas un objet de crainte?

suppression de la « foraine », c'est-à-dire des droits de circulation perçus par le roi entre la Lorraine et les Trois-Évêchés. — R. Glotz, *L'assemblée de Lorraine* (mémoire mss.).

1. Ce sujet a été traité par M. C. Bloch, dans son livre : *L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution* (1908). Son étude ne porte que sur Sept Généralités : Pourtant les résultats généraux résumés ci-dessous n'ajoutent presque rien à son exposé.

Chercher les causes de cet état de choses, c'est passer en revue tous les éléments de la crise sociale et économique. L'excès des impôts, la disproportion des salaires avec le coût de la vie, le nombre insuffisant des petits propriétaires, l'« absentéisme » des Seigneurs : voilà quelques-unes des sources du mal ¹. Il faut y ajouter encore « l'absence d'une instruction religieuse et morale qui fasse partie de l'enseignement public ». Enfin, dans certaines régions, les distributions de vivres à la porte des couvents entretiennent une population de parasites.

Ces causes sont trop complexes pour que les assemblées provinciales puissent trouver un remède immédiat. Les délibérations sur l'impôt et sur l'agriculture ne l'ont-elles pas prouvé déjà?

Il faut donc organiser la charité publique. « La Société doit assistance et protection à ses membres » ². Mais ce secours, il ne faut pas le donner indifféremment aux vrais pauvres et aux vagabonds professionnels : ou plutôt, il faut faire en sorte que seuls puissent en profiter les véritables indigents. C'est le but que se proposent les nouveaux administrateurs.

La condition première, c'est d'obliger « tous les mendiants à retourner dans leurs paroisses et à s'y fixer », car « là seulement, on pourra distinguer les vrais pauvres de ceux qui mendient par goût et par métier » ³.

Les secours seront donc organisés dans le cadre de la paroisse :

I. Pour les mendiants *valides*, l'assistance par le travail doit être la règle. L'opinion des Assemblées provinciales est unanime à cet égard. Les aumônes encourageraient la paresse. Au contraire, « le travail accepté ou refusé sera la pierre de touche » ⁴.

A ceux qui refuseront, l'administration appliquera les peines

1. Par exemple P. V. de Touraine et de Soissonnais.

2. P. V. I.-de-France, p. 217.

3. P. V. Auvergne, p. 273; Ile-de-France, p. 211.

4. P. V. Orléans, p. 281-283. — Id. rapport des Procureurs-syndics en Haute-Normandie.

légales. Ils seront internés dans les « dépôts de mendicité », institués depuis longtemps ; ils y seront astreints à travailler, mais recevront une part du produit de leur tâche pour se constituer un pécule. Peut-être pourrait-on essayer aussi de leur donner quelques notions de morale, « pour leur inspirer le désir d'être membres de la Société ».

A tous les autres, l'*atelier de charité* assurera du travail : Annuellement, le Contrôleur général attribue, à presque toutes les Généralités ¹, une somme destinée à secourir les chômeurs indigents. Ces « fonds de charité » sont aussi une vieille institution ; il s'agit seulement d'en tirer le meilleur parti possible et d'en réglementer l'emploi. Les hommes seront employés à la construction des chemins vicinaux, selon l'usage ; les femmes pourront travailler dans de petits ateliers de filature, ou recevoir de la matière première pour le tissage à domicile.

La répartition des fonds de charité entre les assemblées municipales est le problème le plus difficile. Généralement la paroisse qui veut obtenir un atelier doit participer aux frais engagés. A la somme allouée par l'assemblée supérieure, elle ajoute *obligatoirement* son obole. Dans la plupart des Généralités, cette contribution est fixée au tiers ou au quart de la dépense totale ². L'assemblée de Champagne est peut-être la seule qui veuille laisser le chiffre de la contribution à la libre appréciation des municipalités. « Les droits de tous ne sont-ils pas les mêmes » ? Les Communautés les plus pauvres ne sont-elles pas les plus intéressantes ? ³

L'organisation du travail doit se faire en régie, sous la direction de la Commission intermédiaire, ou sous celle de l'assemblée municipale ⁴, le système de l'adjudication, que l'assemblée de Basse-Normandie envisage à la fin de son règlement, ne doit être regardé que comme un pis-aller ⁵.

1. La Lorraine n'a pas de fonds de charité.

2. *P. V.* Anjou, p. 45-49 ; Auvergne, p. 392 ; Soissonnais, p. 255. De même en Haute et en Basse-Normandie.

3. *P. V.* Champagne, p. 54.

4. La première solution est adoptée en Basse-Normandie et en Champagne, par exemple ; la seconde en Haute-Normandie.

5. *P. V.*, p. 223.

Précis, comme toujours, le procès-verbal de Haute-Normandie porte que le travail sera payé à la tâche, mais en tenant compte de l'âge des ouvriers.

Toutes les assemblées provinciales se félicitent du succès des ateliers : En gratifiant les indigents « d'une aumône donnée comme un salaire », elles sauvegardent leur dignité et inculquent aux enfants le goût et l'habitude du travail. Reste à savoir si les fonds de charité pourront suffire aux demandes et aux besoins.

II. Quant aux mendiants *incapables de travailler*, à cause de leur âge ou de leurs infirmités, ils ont droit, bien entendu, à une assistance directe. Encore l'assemblée de Touraine tient-elle beaucoup à faire les aumônes en denrées et jamais en argent ¹. Pour les malades, le secours à domicile sera organisé : ils recevront la visite d'un médecin désigné par le Bureau intermédiaire et payé par la municipalité.

Mais il faut mettre du discernement dans les dons. La charité privée commet bien des erreurs. Aussi les assemblées provinciales veulent-elles établir, sous le nom de « Bureau de charité » un organisme paroissial chargé de « vérifier les besoins des pauvres,... de leur distribuer des secours, et de surveiller leur conduite » ².

Ce bureau serait destiné à centraliser les dons volontaires; le curé pourrait être appelé à le diriger. Sans aller jusqu'à interdire les charités privées, les assemblées y sont évidemment hostiles : Le rapporteur d'Alsace estime même qu'il faudrait prier les couvents de ne plus distribuer d'aumônes.

En accumulant les dons, le bureau de charité aura-t-il des fonds suffisants? Probablement non. Il faudra donc venir au secours des paroisses trop pauvres. C'est la question délicate.

Tandis que plusieurs assemblées se bornent à prendre des décisions de principe; tandis que quelques autres comptent, plus ou moins sincèrement, sur les ressources du Trésor royal,

1. *P. V.*, p. 38.

2. *Ex. P. V.*, Poitou, p. 170 : Il existait déjà des « Associations de charité » à Loches et dans d'autres villes.

ou dressent des projets qu'elles savent impraticables¹, — ce sont encore les Procureurs-syndics de Haute-Normandie qui étudient une solution d'ensemble :

Pour aider les paroisses pauvres à secourir leurs indigents, il faudrait réunir d'abord dans une caisse centrale les ressources de tous les bureaux de charité : c'est cette caisse qui, sur l'ordre de l'assemblée provinciale, délivrerait des fonds à chaque organisme local, selon ses besoins constatés. Pour contribuer à alimenter ce budget de la charité, il serait possible d'ouvrir une souscription obligatoire et publique, en laissant cependant à chacun la faculté de fixer le chiffre de son don : Les syndics comptent sur l'amour-propre des souscripteurs.

En développant le même plan, le bureau du bien public ne craint pas de lancer une proposition audacieuse : « Plusieurs confréries, » dit-il, — « restes inutiles, d'une piété mal entendue² — (à l'exception de celles de charité dévouées particulièrement à la sépulture des morts), possèdent des biens assez considérables; vous en demanderez sans doute la suppression et la réunion de leurs biens à la masse des fonds appartenant aux pauvres ».

Mais l'assemblée n'ose pas suivre ses commissaires : elle charge seulement sa Commission intermédiaire de réunir des éléments d'appréciation.

C'est une idée très neuve aussi qu'expose le procès-verbal d'Orléanais³. « L'assemblée songe à créer une caisse d'assurance en faveur du peuple contre les atteintes de la misère et de la vieillesse. » Les vieillards qui n'ont pas de famille pour les soutenir, et ceux dont les enfants sont trop pauvres pour les aider, tombent fatalement à la charge de la collectivité. Ils ignorent la prévoyance. Ne pourrait-on pas les y inciter ?

Lavoisier en est persuadé : Par de longs calculs, il explique

1. Par exemple l'assemblée d'Auch.

2. Ces « sociétés formées entre plusieurs personnes pour quelque dévotion particulière » étaient établies avec l'autorisation de l'Evêque. Mais, depuis un Edit de 1749, elles devaient, en outre, être approuvées par des Lettres patentes enregistrées en Parlement. Faute d'avoir obtenu cette approbation, elles pouvaient être supprimées. (*Encyclopédie méthodique* : Jurisprudence.)

3. P. 272, 277.

que, pour jouir à 60 ans d'une rente viagère de 100 l., il suffit de verser, une fois pour toutes, à 24 ans par exemple, une somme de 79 l. — Ainsi, « avec des économies très modiques mises en réserve », chacun pourrait se constituer une sorte de pension de retraite que le législateur déclarerait insaisissable.

Mais, afin d'inspirer confiance, il faut que ce soit l'assemblée provinciale qui organise cette Caisse d'assurance, et qui en forme le conseil d'administration, pour contrôler la valeur des placements effectués.

Simple projet, que la Commission intermédiaire se charge d'étudier en détail; mais le Comité de mendicité de la Constituante reprendra une idée analogue : il manifestera lui aussi le souci de « préparer des retraites », en regrettant que les avantages de l'assurance ne soient point familiers au public français.

En mettant à part ces quelques détails, le programme d'assistance élaboré par les assemblées provinciales n'est certes pas original¹. Depuis 1780, de nombreux écrits avaient déjà formulé ces principes. Mais, en les adoptant pour base de leur travail, les nouveaux administrateurs leur donnent publiquement une sorte de consécration « qui est un fait capital et décisif » : Sur ce point, les rapports de novembre 1787 présentent un plan cohérent. « La Constituante », dit M.^l C. Bloch, « n'aura pas plus de hardiesse... On peut considérer qu'à la date de 1787, les bases de la doctrine révolutionnaire de l'assistance sont officiellement posées². »

*
* *

Dans cette œuvre de « Bien Public », la différence est grande entre les projets des rapporteurs, les bonnes intentions qu'ils manifestent — et les délibérations timides qui interviennent :

1. Les préoccupations de détail que l'on peut relever dans les différents rapports (création de cours d'accouchement — propagande pour répandre l'usage de l'inoculation — protection des Enfants abandonnés) ne le sont pas davantage : L'action des Intendants « éclairés » montre ici la voie aux assemblées.

2. C. Bloch, *op. cit.*, p. 385.

enquêtes, votes de principe, — en somme, une procédure d'ajournement.

Les hésitations des assemblées ne proviennent pas ici de la mollesse de leurs convictions : elles voudraient sincèrement pouvoir obtenir des résultats immédiats. Mais, encourager les agriculteurs et les éleveurs, aider les industriels en leur prêtant des modèles de machines, entretenir des Bureaux de bienfaisance et développer les ateliers de charité : tout cela exige bien de l'argent. Or lorsqu'il s'agit de prévoir les moyens d'exécution, de trouver les fonds nécessaires, les rapporteurs sont fort embarrassés ¹.

Aux termes des Instructions de novembre, les assemblées doivent avoir à leur disposition les « fonds libres et variables » de l'exercice 1788 : Mais quels sont au juste ces fonds ? Dans plusieurs Généralités, en Roussillon par exemple, l'Intendant ne fournit pas les renseignements nécessaires. Si le chiffre global est connu, la situation n'est pas beaucoup plus claire : Dans quelle mesure l'assemblée pourra-t-elle faire des économies ? Les fonds en question sont affectés traditionnellement à certaines dépenses précises, et peut-être l'assemblée sera-t-elle tenue de respecter ces affectations ! Le gouvernement n'a pas encore fait connaître ses intentions ².

Ce sont les Commissions intermédiaires qui auront à étudier cette question. Mais, d'ores et déjà, il est évident que les ressources disponibles pour de nouveaux objets de dépenses seront très maigres.

Par contre, l'existence de l'administration nouvelle va provoquer de lourdes charges sans qu'il soit possible de trouver des économies correspondantes : L'intendance subsiste avec tout son personnel. Les secrétariats des assemblées, les frais de session, l'entretien de la Commission intermédiaire sont donc autant d'objets nouveaux, pour lesquels on n'aperçoit pas de crédits disponibles ou suffisants. Le gouvernement compte-t-il apporter une aide financière ? En fixant le Second Brevet de la Taille, en 1780, il s'est engagé à subvenir aux

1. Je reprendrai cette question en détail dans le chapitre IX.

2. Voir par exemple *P. V. Trois-Évêchés*, p. 314 et Champagne, p. 84-87.

besoins des provinces; mais, en fait, le Contrôleur Général n'a pas l'intention de faire payer par le Trésor les frais de la réforme administrative.

Aussi les assemblées provinciales s'appliquent-elles à les réduire le plus possible. Elles font preuve, en général, d'un réel désintéressement : Aux simples membres, qui assistent uniquement à la session annuelle, il ne peut être question que de rembourser leurs frais de séjour. Les trois assemblées, qui votent le principe d'une indemnité fixe, en ajournent l'application ¹. — Seuls, les Procureurs-Syndics reçoivent toujours un traitement de 3 à 4.000 francs (sauf à Caen, où ils le refusent); et les membres de la Commission intermédiaire touchent une indemnité de 4.000 francs, dans la plupart des Généralités ².

Mais, au fond, malgré ces économies, les assemblées ne sont-elles pas obligées de s'avouer que leur œuvre active est compromise, si le roi ne leur accorde pas des ressources propres, — et que leur popularité même, déjà bien menacée, risque de sombrer tout à fait, si le paysan voit en elles la cause d'une nouvelle charge financière ?

Peut-être vont-elles, en dépit de leurs bonnes intentions, justifier le cri du « pauvre laboureur » de l'Orléanais : « Eh ! quoi, encore de nouvelles mangeries ³ ! »

1. Sur cette discussion, voir surtout *P. V. Trois-Évêchés*, p. 318; *Basse-Normandie*, p. 317-320; *Roussillon*, p. 128-130. *Lorraine*, p. 193, 194.

2. En Ile-de-France, Haute-Normandie, Poitou, Picardie, ces Commissaires n'ont droit à aucun traitement. Par contre les Procureurs Syndics de Haute-Normandie touchent 6.000 livres, parce que Thouret n'aurait pas accepté « à de moindres honoraires ». (*Arch. nat. H. 1611*, note du C. G.)

3. Voir aussi : *Arch. dép. Indre-et-Loire* : Le Procureur de Saint-Paterne, à la Commission intermédiaire générale... « Ce peuple... s'imagine déjà qu'au lieu d'être soulagé, il va être surchargé de nouveaux impôts et de nouvelles taxes. » (1^{er} nov. 1787.)

Conclusion.

Comment l'œuvre des assemblées provinciales est-elle appréciée par les milieux politiques et les publicistes contemporains?

Les jugements précis, fondés sur des faits et sur des exemples, sont extrêmement rares : Et cela n'est pas étonnant. Pour donner un avis sérieux, il fallait avoir un compte-rendu complet des délibérations; or le projet, formé au début de novembre 1787¹, de publier un « Journal des débats des Assemblées provinciales », n'avait pas été réalisé. Si les « feuilles » de province contenaient, paraît-il « beaucoup de détails relatifs aux assemblées² », les Gazettes parisiennes se bornaient à signaler l'ouverture des séances, et ne consacraient même pas quelques lignes à en résumer l'activité.

Jusqu'à la publication des procès-verbaux en février 1788, les éléments d'appréciation font donc défaut.

Et, même lorsque ces volumes commencent à se répandre, il n'est pas facile aux publicistes de se former une opinion d'ensemble, faute de temps. A Strasbourg, un éditeur essaie de donner, en deux petits volumes, un *Précis des procès-verbaux des assemblées provinciales* : mais ce travail n'est achevé qu'au milieu de 1788, et le Garde des Sceaux Barentin en fait interdire la vente³.

En somme, la brochure publiée par le marquis de Créquy, sous le titre : *Résultat des travaux des assemblées provinciales à l'usage des Etats d'une province* est le seul résumé commode que les contemporains aient pu avoir entre les mains⁴ :

1. « *Letters from Paris* », éd. O. Browning, 8 nov. 1787, p. 264.

2. *Journal Général de la France*, 4 déc. 87 (Bibl. Nat. Lc², 69, p. 578).

Ce journaliste a peut-être exagéré. En tout cas les rares feuilles provinciales de cette époque, que possède la B. N., ne donnent pas de renseignements intéressants.

3. Ces volumes sont à la Bibliothèque Nationale. Pour l'interdiction, voir mss. français 21937 (25 août 88) : Registre du Directeur de la Librairie. Arch. nat. AD¹ 2. *Journal du Commerce* du 29 floréal an IV, et Mirabeau, *De la liberté de la Presse*, 1788, in 8, page 4.

4. Bib. Nat. Lb³⁹, 622.

Est-ce cette brochure que les Parisiens lisaient avec empressement à la fin de février 1788? Peut-être, mais elle est fort incomplète encore.

Les appréciations des contemporains sont donc basées sur une impression d'ensemble, sur les conversations et les récits des nouveaux administrateurs et non pas sur les textes : aussi restent-elles assez vagues.

I. Les *milieux parlementaires* suivent ces événements avec grand intérêt : C'est l'abonnement des Vingtièmes qui forme le principal objet de leurs préoccupations : Si le gouvernement obtient l'augmentation souhaitée, il va pouvoir échapper, au moins momentanément, aux difficultés des enregistrements ! Dès les premiers jours de décembre, les « prôneurs du ministère » répandent le bruit que les assemblées de Tours, Orléans et Metz ont accepté un abonnement¹. Mais la vérité apparaît bientôt : Et les magistrats se réjouissent de l'échec subi par le Contrôleur général.

Pourtant les membres du Parlement de Rouen ne sont pas encore rassurés ! A leur instigation, un publiciste se livre à une critique acerbe et injuste² de l'œuvre entreprise par l'Assemblée de Haute-Normandie, celle-là même qui avait apporté dans ses délibérations l'originalité la plus grande et l'activité la plus heureuse. L'auteur prétend que les Procureurs-syndics ont cherché à favoriser les agents d'affaires et les commerçants ; il leur reproche aussi d'avoir entretenu une sourde hostilité contre les Cours souveraines.

L'accusation, en elle-même, ne mérite guère l'examen ; mais cette attaque prouve que la méfiance des magistrats à l'égard de la nouvelle administration n'avait pas diminué.

II. Les *Nouvellistes* ne s'occupent guère de la réforme administrative : Au printemps de 1788, ils songent surtout à la convocation des États généraux, promise solennellement le 19 novembre : ceux qui font allusion aux Assemblées provinciales, dans des jugements fort brefs, ne sont pas tendres à leur égard.

Le rédacteur du *Journal général de l'Europe* veut bien re-

1. Bachaumont, *Mém. Secrets*, 3 déc. 1787, p. 246.

2. B. N. — L b³⁹ 799 (par l'avocat Delafoÿ).

connaître que la nouvelle institution est capable de rétablir la confiance, et de rapprocher la Nation du roi. Mais, ajoute-t-il aussitôt; « malheureusement, nous prévoyons que ce bien ne pourra s'opérer que lentement;... durant les premières années, l'influence des assemblées sera probablement très bornée ». Et, cependant, il faut que l'action soit immédiate, pour être fructueuse¹!

Le *Moniteur*, publié en mai 1788 par des adversaires du régime, Brissot et Clavière (dit-on), juge plus sévèrement encore la réforme de Brienne : « Vainement donnera-t-on pour palliatif les Assemblées provinciales! On connaît la constitution de ces corps, où le gouvernement a si fort trompé l'attente de la Nation; on sait que leur organisation et leur dépendance les mettent entièrement sous la main du ministère, et qu'elles ne serviront jamais qu'à lui fournir de nouvelles ressources de finance »².

« Ces corps ne font que de naître », écrit aussi Pétion³ : « leur existence est encore fragile. L'étendue de leurs fonctions et de leur puissance est un problème »... mais un fait est certain déjà : « Les membres ont été nommés par la Cour et reçoivent leur impulsion du ministère; le choix des représentants du Tiers-État a excité et excite les plus vives réclamations ».

III. Placé en dehors des préoccupations de parti, l'ambassadeur anglais est plus indulgent. Il croit que « les avantages procurés par les Assemblées peuvent être très grands » au point de vue économique; il estime aussi qu'elles peuvent amener « des hommes riches à devenir des hommes d'affaires..., et à prendre conscience de leur propre importance, indépendamment des faveurs de la couronne »⁴.

Mais il ajoute une indication précieuse : c'est « la partie la plus bouillante de la jeune Noblesse » qui montre le plus d'espoir en l'avenir de la réforme.

1. Bib. Nat. L. C² 91. *Introduction à l'année 1788*. (Ce journal avait été suspendu de juin à décembre 1787.)

2. Bib. Nat. — L C² 2226 : La publication ne comporte que trois numéros.

3. Bib. Nat. L. b³⁹ 755 : *Avis aux Français*.

4. Dorset, *op. cit.*, 20 déc. 87, p. 275.

Constatation capitale ! L'aristocratie locale compte encore tirer parti des Assemblées provinciales pour reprendre un rôle politique !

La rareté de ces témoignages permet de conclure que, dans son ensemble, l'opinion « éclairée » ne s'intéressait guère à l'œuvre des Assemblées ; sauf un petit groupe de nobles remuants, il n'y avait plus personne, au printemps de 1788, pour en attendre une amélioration sérieuse.

Pourquoi cette indifférence ?

Les vœux exprimés au cours de la session de 1787, pour intéressants qu'ils soient, n'apportent aucune réalisation immédiate, dans le domaine économique. Ici les votes définitifs ont été ajournés ; là les décisions prises doivent attendre l'assentiment du Contrôleur général : Les assemblées et le gouvernement partagent donc la responsabilité de ces lenteurs.

D'autre part, la timidité des délibérations a déçu l'opinion publique : les rapporteurs n'ont pas établi un programme de transformation fiscale ; ils n'ont pas cherché à développer la réforme administrative dans une voie libérale.

Le gros public a-t-il manifesté, lui-même, cette déception ? Il est bien difficile de trouver des témoignages ¹ : Pourtant, en Gascogne, se produit un incident significatif ² : « Au lieu de bénédictions, dit un témoin, l'assemblée a recueilli des huées et des imprécations... Le projet était de faire chanter un *Te Deum* le jour de la clôture : on n'osa pas l'effectuer, parce que les frondeurs allaient disant que les artisans se rassembleraient tous dans l'église pour chanter en même temps le *Miserere*. « Ces gens sont furieux, parce que, à l'instigation des évêques, la nouvelle administration a maintenu « la condition actuelle du peuple ».

Voilà le mot décisif ! Les Assemblées de 1787 n'ont pas compris quels espoirs l'opinion publique avait mis en elles.

1. Seules des correspondances privées peuvent les fournir.

2. Galard-Magnas, *op. cit.* Lettre de Bertieux au Chevalier de G***, 22 déc. 1787.

CHAPITRE VII

La commission intermédiaire : L'ensemble de son rôle.

L'action à peine ébauchée en novembre 1787 doit être développée et prolongée par les commissions permanentes : leur rôle dans la nouvelle organisation administrative est capital.

Les textes qui régissent la formation de la Commission Intermédiaire sont déjà connus : elle est formée de quatre membres, au moins, dont deux représentants du Tiers-État ; souvent ce chiffre est dépassé, soit que l'assemblée ait élu des membres adjoints, soit qu'elle ait obtenu du gouvernement l'autorisation d'augmenter le nombre des titulaires.

Les deux Procureurs-syndics provinciaux sont les collaborateurs de la Commission : ils peuvent prendre part aux votes ; et leur voix collective est prépondérante en cas de partage.

Enfin le Président de l'Assemblée provinciale est le premier personnage de la Commission ; mais il occupe un poste honorifique seulement : en fait, il ne possède « aucune supériorité ». Les lettres et mandats sont signés par tous les membres. Pourtant le président a le droit d'écrire personnellement aux ministres pour développer les avis adoptés.

Comme la Commission Départementale créée par la loi du 10 août 1871, la Commission intermédiaire de 1787 cesse d'exister lorsque l'assemblée administrative est en session.

SECTION I

L'ampleur de la tâche.

Les attributions ne sont pas déterminées avec une précision parfaite.

Aux termes des Instructions de novembre 1787, les délibérations des Commissions ne doivent avoir d'autre objet que l'exécution des décisions adoptées par l'Assemblée provinciale; elles ne peuvent s'en écarter, à plus forte raison les contrarier.

La Commission va donc suivre auprès du Conseil du Roi les affaires en cours, pour en hâter la solution; lorsqu'elle aura obtenu l'Arrêt approbatif, elle en assurera l'application; de plus, elle s'occupera de réunir les renseignements dont aura besoin l'Assemblée provinciale au cours de la prochaine réunion, prévue pour le mois de novembre 1788.

D'autre part, les règlements la chargent de guider l'activité des Bureaux intermédiaires de département, et des assemblées municipales, qui lui sont expressément subordonnés; ils lui confient la direction des travaux publics : adjudication, surveillance et réception; ils l'autorisent à délivrer, après approbation du gouvernement, les mandats destinés à acquitter les « dépenses locales communes ».

La Commission intermédiaire est donc à la fois l'*agent du Gouvernement*, puisqu'elle surveille les municipalités, et préside à la répartition de l'impôt, — et l'*agent de la province* puisqu'elle propose au Conseil du Roi les dépenses relatives aux objets d'intérêt régional, et applique les délibérations approuvées par le pouvoir central¹.

Est-ce à dire que cette Commission se trouve vraiment indépendante, et capable d'exécuter par elle-même toutes ces délibérations? En pratique, non; parce que ses ordres n'ont pas de sanction déterminée : Un ingénieur des Ponts et Chaussées refuse-t-il de lui obéir? Elle peut en demander la révocation ou le déplacement, mais non pas prononcer cette peine. Une assemblée municipale lui résiste-t-elle? Elle n'a aucun moyen de la contraindre.

Selon le mot des administrateurs d'Alsace, la Commission

1. Dans le droit administratif actuel la commission départementale a une mission de contrôle. Mais elle n'exécute pas. C'est le préfet qui signe les contrats, et ordonnance toutes les dépenses. Il assiste d'ailleurs aux séances de la commission.

n'a pas de « pouvoir coercitif » : Force lui est donc de demander l'appui du Conseil du roi, ou de recourir à l'autorité de l'Intendant.

En développant et en interprétant les indications trop brèves des règlements, voilà donc comment se présentent les pouvoirs des commissaires.

Mais, généralement, ils ne craignent pas de dépasser les limites de leurs attributions : Dès les premiers mois de leur activité, ils se trouvent en face de questions que l'assemblée provinciale n'avait pas pu prévoir, ou n'avait pas su résoudre : ils n'hésitent pas à prendre leurs responsabilités. Plus tard, lorsque la session des assemblées se trouvera supprimée, en novembre 1788, ils seront investis, par là même, de pouvoirs exceptionnels, et prendront des décisions sur toutes les questions urgentes.

C'est donc une lourde tâche que la leur. Pour la mener à bien, ils disposent d'un secrétariat. Les employés sont nommés par eux, et placés sous la direction d'un greffier. Les membres de la Commission se réunissent une ou deux fois par semaine; lorsqu'ils sont en nombre suffisant, ils se spécialisent : En Lorraine, par exemple, deux membres s'occupent des Travaux publics; deux autres de l'application des règlements, et de la comptabilité; les deux derniers, des questions agricoles et des affaires paroissiales. Les Procureurs-syndics participent au travail de chaque « Comité ».

Quant au Président, il n'est pas assidu aux séances, au moins dans la plupart des Généralités. Noble de Cour, ou prélat, il passe une bonne partie de l'année à Versailles : Cela ne veut pas dire qu'il se désintéresse de l'administration provinciale. Au contraire, son intervention est précieuse, auprès des ministres et des chefs de service : L'évêque de Saint-Dié, pour l'assemblée de Lorraine, — le vicomte de Beaune, pour l'assemblée d'Auvergne, — le Comte d'Egmont pour celle de Soissonnais, par exemple, entretiennent avec leur Commission Intermédiaire des rapports constants et font les démarches nécessaires.

Au cours des séances de la Commission, ce sont presque

toujours les Procureurs-syndics qui dirigent le travail, parce qu'ils ont préparé les solutions : Souvent même, ils rédigent à l'avance les lettres que leurs collègues n'ont plus qu'à approuver et à signer : Thouret à Rouen, Le Tellier de Vauville à Caen, Coster à Nancy sont vraiment les chefs de l'administration provinciale.

En dehors des moments où il faut se livrer à la vérification des rôles d'impositions, c'est l'examen de la correspondance qui constitue la principale occupation des commissaires; car ils sont en relations constantes d'une part, avec les degrés supérieurs de la hiérarchie : Contrôleur général et ministre de la province; Intendant des finances chargé des travaux publics, — d'autre part avec l'Intendant de la Généralité¹ — enfin avec les administrations subordonnées : Bureaux intermédiaires et assemblées municipales.

I. *Avec les ministres.*

Le régime de 1787 n'a pas établi une véritable décentralisation : Les assemblées et leurs Commissions intermédiaires demandent des modifications et proposent des solutions; mais leur droit de décision propre est à peu près inexistant. Les voilà donc obligées de recourir constamment aux bons offices du Contrôleur Général : c'est de lui seul qu'elles relèvent, en pratique. Au ministre de la province, elles se bornent à envoyer la copie des lettres importantes.

Le service des assemblées provinciales constitue, dans les bureaux du Contrôle général, un organisme distinct. Confiée provisoirement à Desgardes, premier Commis des Finances, la direction de ce service avait été donnée, depuis les premiers jours de septembre 1787 à Louis-Hardouin Tarbé : C'était un homme de trente-quatre ans, administrateur de carrière : Employé dans les bureaux depuis 1774, il s'était déjà occupé, en 1783-1785, des rapports avec les administrations de Berry et de Haute-Guyenne. Il avait aussi eu l'occasion de collaborer à l'élaboration des règlements de juin et d'août 1787.

1. Pour ces relations avec l'intendant, voir la II^e section de ce chapitre.

Pour ce poste important, l'opinion publique avait prononcé le nom du grand avocat Target; le gouvernement, au contraire, avait fait appel à un fonctionnaire ¹.

Désigné par le Contrôleur général Lambert, Tarbé va rester un des collaborateurs directs du ministre jusqu'à la chute de Brienne. Lorsque Necker revient au pouvoir, la situation du « Directeur des assemblées provinciales » devient moins importante, parce qu'il existe à côté de lui un « Inspecteur », le conseiller d'Etat d'Ailly, et un « Comité d'administration », auquel sont soumises les affaires les plus délicates. Pourtant Tarbé est toujours le chef direct auquel s'adressent les Commissions intermédiaires.

La tâche qu'il assume est minutieuse et difficile : Il faut mettre en activité les rouages compliqués de l'administration provinciale; provoquer les décisions du Conseil et rédiger les projets d'arrêts; répondre à d'incessantes questions, et créer ainsi une sorte de jurisprudence administrative.

Les registres de correspondance ² conservés aux Archives Nationales donnent une idée précise de l'activité qu'exige un tel service : Sans cesse, ce sont des Commissions intermédiaires qui envoient des états de dépenses : il faut les vérifier et les approuver; — qui signalent des irrégularités dans les élections municipales : il faut indiquer une solution et prononcer au besoin une sanction pénale; — ce sont encore des paroisses qui demandent des secours : il faut renvoyer la

1. Je n'ai pas pu savoir s'il existait des papiers personnels de Tarbé. Sur l'histoire de sa vie, j'ai eu communication de pièces originales, grâce à l'obligeance de M. Félix Chandenier. Né le 11 août 1753, à Sens, où son père était imprimeur, aîné de quinze enfants, Louis Tarbé était étudiant en droit en 1770, et passait sa thèse le 5 septembre 1774.

Il garda la direction du service des assemblées provinciales jusqu'à leur disparition, en juillet-août 1790.

Il fut ensuite ministre des contributions du 28 mai 1791 au 24 mars 1792; décrété d'accusation le 15 août 1792, il se cacha pendant 27 mois. En 1797, son nom fut inscrit par les Cinq-Cents sur une liste de proposition pour le siège de Directeur.

Sous le Consulat, après avoir refusé le poste de conseiller d'État et celui de Préfet de la Seine, il reçut une pension de 6.000 livres. — Il mourut à Sens en 1806.

2. H 1603, 1604 et 1606.

requête à la Commission intermédiaire, en y ajoutant un avis ; — ou qui demandent l'autorisation de réparer leur église : il faut préparer un arrêt du Conseil ¹.

En outre, les bureaux voient affluer les requêtes particulières : Ici ce sont des officiers d'Election qui entrent en conflit avec un Bureau intermédiaire ; là c'est un groupe d'habitants qui se plaint du collecteur d'impôts ; enfin ce sont les projets multiples et les mémoires sur des questions économiques et financières, que les particuliers s'obstinent à soumettre au gouvernement : Accusés de réception, enquêtes, renvoi des pièces aux autorités locales : voilà les détails qu'imposent à Tarbé les habitudes de centralisation excessive.

Au milieu de toutes ces affaires, le chef de service perd de vue les questions essentielles : C'est un excellent fonctionnaire, consciencieux et laborieux, soucieux de ne pas laisser échapper un geste trop hâtif ; il rédige lui-même la plupart des minutes qu'il présente à la signature du Contrôleur général ; mais il est méticuleux à l'excès, et se laisse parfois absorber par les détails.

Toujours est-il que les Commissions intermédiaires se plaignent de sa lenteur, ainsi que les Intendants. Les difficultés qui s'élèvent en Anjou à propos des divisions territoriales, en Soissonnais à propos des travaux publics ², compromettent la vie administrative ; or elles se prolongent pendant des mois, sans que Tarbé prenne une décision.

Parmi les questions urgentes, il n'en est pas de plus importante que l'approbation des délibérations prises par les assemblées provinciales pendant la session de novembre 1787. Il

1. La physionomie des calepins de correspondance se modifie d'ailleurs petit à petit. Au printemps de 1788, il s'agit surtout de questions relatives à l'organisation municipale. Un an plus tard, ce sont les dépenses provinciales et les fonds de charité qui deviennent l'objet principal.

Toutes les lettres expédiées sont inscrites avec une brève indication de leur objet.

2. Arch. nat. H. 1590.

Voir les billets de La Millière à Tarbé. « Au nom de Dieu, Monsieur, terminez donc cette affaire. Je sais que vous en avez beaucoup ; mais il en est peu, en vérité, de plus pressées ».

faut rendre, pour chacune, un arrêt du conseil. C'est à Tarbé qu'il appartient de presser ces solutions¹.

Or les décisions du Conseil se font attendre : En mars et en avril 1788 seulement, les registres signalent çà et là quelques rares arrêts qui homologuent les votes émis quatre mois auparavant. D'ailleurs il existe sur ce point un témoignage précieux : Au mois d'août 1788, les Procureurs-syndics du Poitou prennent l'initiative d'envoyer à onze Commissions intermédiaires une circulaire, pour leur demander si elles ont obtenu des arrêts approbatifs². Les réponses sont caractéristiques. Personne n'a reçu satisfaction ! « Aucun arrêt du conseil, ni décision ministérielle sur les arrêtés de l'assemblée » ; les délibérations sont toujours à Paris, « à l'état de simples projets » : voilà les constatations unanimes !

II. Avec les bureaux intermédiaires et les assemblées voisines.

La correspondance de la Commission intermédiaire avec les Bureaux de département est naturellement bien plus abondante encore, puisque ces corps administratifs sont nombreux : 7, 8, parfois 12 dans une Généralité.

Il s'agit de diriger leur action en matière de travaux publics : indiquer une méthode uniforme pour la réception des ouvrages ; établir des ateliers de charité ; recruter un personnel supplémentaire : conducteurs et piqueurs. Il faut répondre aux requêtes des paroisses, que le bureau intermédiaire a transmises en y joignant son avis : enquête pour la réparation des bâtiments communaux ; secours aux indigents ; approvisionnement. Il faut enfin fixer la somme dont disposera chaque Département pour ses frais d'administration.

Et ce n'est là qu'une partie du travail : La tutelle des municipalités est à elle seule une lourde tâche : irrégularités dans les élections ; démissions de syndics ; vacances à combler : ce

1. Ces arrêts sont aux Arch. Nat. H. 1685-1686 (classés par généralité) E. 2744 et suiv. (ordre chronologique). — Par exemple, dans E. 2744, les arrêts du 12 mars (Caen), 12 avril (Alençon), et dans H. 1586 : 5 août (Ile-de-France) et 3 août (Roussillon).

2. Arch. dép. Vienne. C. 625. — A la fin de 1788, les syndics des Trois-Évêchés dressent un état des questions en souffrance. Il y en a 44.

sont autant de questions dans lesquelles la Commission intermédiaire doit intervenir, pour donner des directives.

Enfin la répartition des impositions, la distribution du moins imposé et des décharges sont encore une source de rapports incessants avec les administrations subordonnées.

Bien entendu, quelques incidents se produisent : Les membres du bureau intermédiaire n'acceptent pas toujours l'étroite subordination qui leur est imposée par les règlements. Ils sont parfois négligents, et s'attirent des reproches, qu'ils reçoivent avec humeur¹. D'autres, au contraire, outrepassent leurs pouvoirs et sont surpris d'être l'objet d'un rappel à l'ordre². Quelques-uns, plus rares, adressent de vives observations à la Commission intermédiaire, à propos de la distribution des fonds de charité ou des décharges³. En général, les commissaires font preuve de tact et de modération.

C'est en Orléanais que se produit un des incidents les plus vifs : l'assemblée du département de Beaugency critique l'attitude de la Commission : le « ton de supériorité affectée » dont elle use, la lenteur de ses décisions et l'excessive « rigueur des formes ». Le ton de ces critiques est provocant. Peut-être, en effet, les Procureurs-syndics avaient-ils considéré ces bureaux intermédiaires comme de simples « distributeurs de paquets ? »⁴

Mais, nulle part, semble-t-il, les petits froissements de cette sorte ne sont de nature à entraver sérieusement l'activité de l'administration provinciale.

En dehors de ces relations obligatoires, plusieurs Commissions intermédiaires songent aussi à entretenir des rapports suivis avec leurs collègues des Généralités voisines : La communication réciproque des procès-verbaux les y incite tout naturellement : Ne faudrait-il pas multiplier les échanges de vues, dans l'intérêt général ? Ainsi se formerait une sorte de

1. Ex. le bureau de Dieppe (Lebègue : *Thouret*, p. 62).

2. Ex. dans la généralité de Caen (Mourlot, *op. cit.*, p. 114-138).

3. En Auvergne (Riom) et en Lyonnais. Sur les *décharges*, voir ch. VIII, sect. II.

4. Cet incident est relaté par Fromont, *L'assemblée provinciale de la généralité d'Orléans*, p. 113.

« confédération des assemblées provinciales », prévue bien souvent déjà par les publicistes et redoutée par les hommes de gouvernement.

La Commission de Rouen essaie de prendre une initiative de ce genre ; elle invite ses voisines immédiates à lier correspondance, et reçoit une réponse favorable ¹. Plus tard, en 1788, les Procureurs syndics de Gascogne reprennent la même idée : « La France ne devait plus former qu'une grande famille, dont tous les citoyens, se regardant comme frères, contribueraient par leur union et leurs découvertes à la prospérité de l'Empire ². »

Le projet n'aboutit pas : sans doute, toutes les Commissions correspondent de temps en temps avec leurs voisines ; le lien est même assez étroit entre les assemblées normandes, et aussi entre les trois assemblées de l'Est, dont les intérêts économiques sont communs. Mais ces relations se bornent à des échanges de renseignements³. Évidemment les comparaisons qui en résultent peuvent favoriser, à la longue, le développement d'une revendication uniforme ; mais il ne semble pas que les corps administratifs réussissent jamais à concerter leur action : ils n'élaborent pas en commun un programme-type ; encore moins tentent-ils d'exercer une pression collective sur le gouvernement. — Celui-ci d'ailleurs n'était pas disposé à tolérer une tentative de ce genre :

Plusieurs assemblées provinciales avaient formé le projet d'entretenir à Paris un agent *rétribué*, qui aurait fait toutes les démarches utiles auprès des Ministres et qui, tout naturellement, se serait mis d'accord, autant que possible, avec les délégués analogues des autres provinces ⁴.

1. Lebègue *P. V. de la Commission intermédiaire de Haute-Normandie*, 11 oct. 87.

2. Mourlot, *op. cit.*, p. 122.

3. Ex. à Châlons *Inv. Marne C.* 2676.

4. Ex. Auch, Soissons, Orléans, Le Mans. On peut remarquer que la présence simultanée des Présidents à la Cour, où la plupart d'entre eux passaient l'hiver, fournissait précisément l'occasion d'une entente inter-provinciale : Mais ces Présidents avaient été nommés par le gouvernement ; aussi pouvait-on croire qu'ils ne se prêteraient pas à cette manœuvre.

Mais le gouvernement n'admet pas qu'il puisse y avoir, « dans la capitale », un groupe d'agents, capables de réaliser l'union des assemblées provinciales, et d'organiser une résistance aux ordres du roi; il estime que l'intermédiaire de ces subalternes « plus ou moins honnêtes, plus ou moins intelligents », pourrait nuire aussi à la bonne gestion des affaires.

Pour empêcher les assemblées de réaliser leur projet, le Contrôleur général dispose d'un moyen bien simple : supprimer les crédits nécessaires. C'est le parti auquel s'arrête le ministre principal : « Je pense comme vous, Monsieur », écrit-il au Contrôleur, « pas d'agents; c'est de l'argent inutilement dépensé¹. »

Il n'y aura donc pas de lien permanent entre les diverses Assemblées provinciales : c'est encore une garantie de docilité.

Était-il bien nécessaire de prendre ces précautions? — Les Commissions intermédiaires ne cherchent pas à jouer un rôle politique! Elles en donneront la preuve, en mai 1788, lorsque Brienne tentera son Coup d'État contre les Parlements. La majorité d'entre elles ne prendra pas nettement parti.

Quelques-unes seulement, celles qui sont touchées directement parce qu'elles comptent dans leur sein un Parlementaire, frappé d'exil, demanderont des mesures de clémence; mais leur action restera isolée et leur prétention aisément négligeable.

A Lyon, l'un des Procureurs-Syndics, Barou du Soleil, est mis en prison, parce qu'il résiste à l'application des Édits du 8 mai. La Commission demande sa libération; mais elle se garde bien d'apprécier son acte, ou de critiquer les décisions du gouvernement².

A Nancy, où le baron Fisson du Montet est obligé de cesser ses fonctions, la Commission écrit au ministre pour défendre

1. Dossier spécial dans *Arch. N.*, H 1611. Note de l'Intendant des finances Blondel et note de Lambert à Brienne. 19 av. 88. Un certain Régnier s'était présenté au Contrôle général, en disant qu'il était chargé des intérêts de plusieurs assemblées.

2. V. Levêque, *L'assemblée provinciale de Lyon*, Rev. hist. Lyon, 1909.

les privilèges de la province et pour protester contre la suppression de la Cour Souveraine. Six semaines plus tard, Brienne répond sèchement « qu'il ne peut faire usage de la lettre que la Commission Intermédiaire lui a écrite, S. M. en regardant l'objet comme étranger à l'assemblée provinciale, et par conséquent encore plus à la Commission Intermédiaire ». Et l'affaire en reste là : pas un mot pour insister¹.

Bien souvent même, les procès-verbaux des administrations provinciales ne font aucune allusion à ces événements essentiels, qui passionnent l'opinion publique². Au milieu de tous ces intérêts en conflit, les administrateurs travaillent à l'accomplissement de leur tâche purement administrative. Cette attitude, le public la considère comme une trahison envers les droits et les traditions de la province.

SECTION II

Les résistances.

Si modestes que soient leurs prétentions, les Commissions Intermédiaires se heurtent pourtant, dans le cercle de leurs attributions normales, à la mauvaise volonté et à la résistance des organes administratifs existants, dont elles lèsent les intérêts : Intendants, et Officiers des juridictions fiscales.

I. *Les Intendants.*

Entre l'Intendant et la Commission Intermédiaire, les relations obligatoires sont incessantes et très délicates.

D'une part, en effet, l'agent du roi est chargé de surveiller les nouveaux administrateurs, et de servir d'intermédiaire pour certaines parties de la correspondance.

D'autre part, il intervient, concurremment avec la Commission, dans l'exécution des affaires qui intéressent la région, et dans la tutelle des Communautés. Le partage de ces attributions

1. P. V. C. I. Lorraine, 8 mai 88 et 17 juin 88. *Arch. dép.*, Meurthe-et-Moselle C 527.

2. Voir pourtant le rapport de la C. I. des Trois-Évêchés (*Arch. nat.*, H 1602) et la lettre de la C. I. de Hainaut (5 septembre 88). K 698.

est fixé par les règlements, mais en pratique, il est assez difficile à déterminer¹.

Voilà le rôle officiel de l'Intendant : mais, en outre, il possède un pouvoir *de fait* beaucoup plus étendu.

Il est consulté par le Contrôleur général et par le Directeur des Travaux publics pour chaque question importante; il est appelé à donner son appréciation sur tous les projets de la jeune administration : c'est pour lui l'occasion de faire prévaloir ses vues, car il possède une connaissance approfondie des règlements antérieurs qui lui permet de combattre aisément l'argumentation établie par la Commission Intermédiaire.

L'habitude de donner à ses rapports une apparence de rigueur et de logique, d'envisager une question au point de vue juridique, donne aux avis de l'Intendant beaucoup de netteté et de fermeté, tandis que les Procureurs-Syndics, faute de connaissances techniques, sont plutôt enclins à tenir le langage du simple bon sens.

Enfin, dans mainte occasion pratique, le représentant du roi peut empiéter sur le domaine de la nouvelle administration. N'est-il pas l'ordonnateur des mandats de paiement définitif, pour les entrepreneurs de Travaux publics? N'a-t-il pas mission de revêtir les rôles de la formule d'exécution? N'est-il pas chargé d'appliquer une peine au Syndic municipal qui refuse d'obéir à la Commission Intermédiaire?

Pour faire marcher sans heurt ce mécanisme compliqué, il faudrait trouver de part et d'autre une entière bonne volonté. Peut-on l'espérer?

L'Intendant, dépouillé d'une large partie de ses attributions, ne va certes pas se résigner, sans mauvaise humeur; à tout le moins, il ne manquera certainement pas de souligner les erreurs de ses successeurs.

Tel est le cas de l'Intendant Jullien, à Alençon : c'est un homme modéré, qui veut entretenir avec les nouveaux administrateurs des rapports corrects. Mais il est convaincu de la

1. Par exemple, l'Intendant possède seul le droit d'autoriser les Communes à ester en Justice, après avis des avocats nommés par l'assemblée provinciale, etc. Voir ci-dessus, p. 142.

supériorité que lui confère sa fonction ; il ne peut pas admettre que le pouvoir de la Commission Intermédiaire puisse jamais se placer sur le même plan que le sien, et s'étonne des « ménagements » dont on use à l'égard des Procureurs-Syndics ; surtout, il regrette que, dans les formules adoptées pour la correspondance, les Commissaires ne soient pas astreints à lui marquer plus de déférence : « C'est d'égal à égal que vous jugez que je dois traiter avec eux », écrit-il au Contrôleur général. Pourquoi leur donner une si haute opinion de leur valeur¹ ?

Mais, de leur côté, les membres de l'assemblée provinciale manifestent aussi « un esprit de jalousie ». En Moyenne et en Basse-Normandie, en Touraine, par exemple, ils désirent vivement éloigner la Commission Intermédiaire du siège de l'Intendance. Pourtant l'intérêt du service exige que les Procureurs-Syndics et l'Intendant aient leurs bureaux dans la même ville. Mais les nouveaux administrateurs tiennent à paraître indépendants. Dans une lettre privée, le duc de Praslin² souligne âprement l'importance de cette question :

« Je crois... qu'on ne peut vaincre les Intendants qu'en les isolant de leurs forces ; ces forces sont au lieu de leur résidence ordinaire. Il faut les en tirer, si on veut les vaincre. Je dis plus : pour détruire la graine de l'Intendant, il faut tâcher de faire perdre l'idée du pouvoir qu'il avait ; et, pour y réussir, il faut écarter du lieu de leur résidence tous les subalternes nécessaires à la besogne dont ils étaient chargés. »

Et déjà le Duc jette un cri de triomphe : « Nous nous enrichissons de la dépouille de l'Intendant... Alors tout deviendra notre patrimoine... ! » Et certes beaucoup de grands seigneurs ressentent la même haine envers le Commissaire du Roi. « La France, » écrit, au Contrôleur général, l'Intendant d'Alsace, « se trouve dans un moment de déchainement général contre l'ancienne administration³ ».

1. *Arch. dép. Orne*, C 1308. Exemple : Lettre du 27 mars 1788.

2. C'est le président de l'assemblée d'Anjou. Lettre au C^{te} de Serrant, 19 août 1787. *La Trémoille*, *op. cit.*, p. 32.

3. H. 1589¹. 31 oct. 1787.

Bien entendu, cet antagonisme fondamental ne se marque pas partout avec la même acuité : Ce serait une erreur que d'imaginer, dans chaque province, une lutte permanente entre l'Intendant et la Commission. Le premier est parfois un homme conciliant, qui reste avant tout soucieux de maintenir la bonne marche de l'administration ; les Syndics et les Présidents tiennent aussi à éviter toute affaire retentissante, qui pourrait compromettre le développement de l'institution :

En Orléanais, en Lorraine, en Poitou, les rapports des deux pouvoirs semblent avoir été corrects. Dans la correspondance de l'Intendant d'Alençon même, il n'y a rien qui permette de l'accuser de mauvaise volonté, bien qu'il ressente vivement les froissements d'amour-propre. En Auvergne, et en Soissonnais, les études locales qui ont été publiées ne signalent pas de conflit sérieux, non plus qu'en Haute-Normandie.

Mais, dans les autres Généralités, c'est-à-dire dans la moitié de la zone soumise au nouveau régime administratif, l'hostilité apparaît nettement ¹.

I. Il s'agit parfois de simples conflits de compétence : ce sont les moins graves, encore que les conséquences pratiques en soient fort gênantes. Ici l'Intendant délivre des ordonnances de paiement pour les travaux des routes, sans avertir la Commission ; là, il s'obstine à maintenir les *Syndics de Paroisse*, supprimés par le nouveau règlement ; là encore, il décharge un entrepreneur de l'exécution d'une adjudication, — sans raison valable, — et ordonne de procéder à de nouvelles enchères ². Les subdélégués s'autorisent de l'exemple de leur chef pour commettre des empiètements analogues ³.

La Généralité de Paris est peut-être celle où les froissements

1. Je ne m'attache pas ici aux discours prononcés pendant les sessions des assemblées : ce sont des pièces officielles où s'échangent des compliments. Pourtant, en Anjou, le commissaire du Roi montre une froideur calculée.

(M. Ardascheff a reproduit quelques passages de ces discours dans les Pièces justificatives de son ouvrage. *Les Intendants de province sous Louis XVI.*)

2. *Arch. Nat.* H. 1607 (Auch. 4 nov. 88). H. 1589¹ (Châlons).

3. Cf. Ardascheff, *op. cit.*, Pièces justificatives, p. 88, — et Babeau, *L'assemblée d'Election de Troyes*.

de ce genre sont le plus caractéristiques. Mais l'Intendant ne réussit pas, et reçoit du Contrôleur général un rappel à l'ordre ¹.

Comment donc éviter ces petites difficultés? — Elles résultent des complications inutiles, prescrites par les règlements d'août et novembre 1787. Il faudrait remanier ces textes, et faire en sorte qu'il n'y ait « aucun concours de l'autorité de M. l'Intendant avec celle de l'assemblée ». Ce serait le seul moyen de prévenir les rivalités.

II. A côté de ces froissements bénins, il y a aussi des conflits sérieux : c'est le cas de l'Alsace, du Roussillon, et de la Basse-Normandie. Dans ces trois Généralités, l'Intendant cherche évidemment à paralyser l'action de la Commission. Les moyens ne lui manquent pas.

Dans leur rapport au ministre, à la fin de 1788, les Procureurs-Syndics d'Alsace mettent constamment en cause les collaborateurs de l'Intendant, en leur reprochant des négligences et des gaspillages. Ils sont d'ailleurs convaincus que l'Intendance même ne tardera pas à être supprimée : Le gouvernement ne saurait se dispenser d'élargir ainsi la réforme de 1787, car il ne peut pas refuser à l'administration nouvelle l'autorité *réelle* dont elle a besoin. Actuellement, « revêtue d'un pouvoir exécutif, sans avoir l'autorité coercitive, elle a souvent été embarrassée de se faire obéir, par la lenteur avec laquelle son recours à l'autorité a été écouté ² ».

La Commission accuse donc l'Intendant de mauvaise volonté. Dans un arrêté du 14 février 1789, elle va plus loin : Les résistances qu'elle éprouve, dit-elle, « sont encouragées par l'impunité, et le silence de M. l'Intendant... » Et elle menace M. de la Galaizière d'envoyer au ministre la liste des affaires qu'il laisse volontairement en suspens ³.

Peut-être celui-ci n'avait-il pas tous les torts? En 1789, pris à partie par la Commission, qui publiait un « Précis » de ses

1. Ces conflits sont décrits par M. Bossuat, dans l'ouvrage manuscrit déjà cité.

2. H. *Arch. Nat.*, 1602.

3. Hoffmann, *Rev. d'Alsace*, 1902, p. 584.

opérations, la Galaizière avait préparé une réplique solide, et bien documentée. Lui aussi se plaignait « des déclamations auxquelles les commissions de district et les nouvelles municipalités s'étaient livrées contre l'autorité et la jurisprudence du Commissaire départi ¹ ».

En Basse-Normandie, le conflit a pour origine une question d'amour-propre. L'Intendant Launay se plaint d'un manque d'égards ² : L'assemblée du département de Mortain ne lui a pas fait connaître son existence « légalement et convenablement ». Il charge son Subdélégué de le lui faire sentir. Saisi d'une protestation de la commission, le Contrôleur général donne raison à celle-ci ; il fait savoir à l'Intendant qu'il est peu convenable « de faire transmettre un avis de ce genre par un Subdélégué : « Les expressions comme les démarches et les formes sont bien à mesurer », ajoute le ministre de sa propre main.

Mais les affaires d'intérêt s'en mêlent : L'assemblée veut rompre nettement avec les pratiques administratives de l'Intendance ³. Et Launay, contraint de céder, se venge en entravant l'œuvre de la Commission, pour toutes les opérations relatives à l'impôt de corvée. Entre les Subdélégués et les Bureaux Intermédiaires les mêmes scènes se produisent. Les ordres du gouvernement ne suffisent pas à les faire cesser.

L'Intendant de Roussillon, M. de Saint-Sauveur, témoigne de dispositions analogues ⁴. Dès l'abord, il est hostile à la nouvelle administration. Il avoue lui-même, dans le compte-rendu de sa gestion, qu'il a été « mortifié » par la restriction de ses attributions, et par la défiance que lui témoignait l'assemblée provinciale.

Au cours de la session, pourtant, aucun incident ne s'était produit. L'Intendant s'était contenté d'envoyer au Contrôleur général une note brève : « Dans la dernière assemblée... on

1. La minute de cette réplique est aux *Arch. dép.* de Seine-et-Oise. Série F. Papiers de Mareil-le-Guyon.

2. Mourlot, *op. cit.*, p. 55 et suiv. et aussi *Arch. Nat.*, H. 1465 (C. G. à Intendant).

3. Voir ci-dessus, p. 210.

4. Sellier, *L'assemblée provinciale du Roussillon*, p. 310, 314.

s'est écarté, *par erreur ou autrement*, des dispositions des règlements concernant la connaissance à donner à M. l'Intendant de tout ce qui est discuté et délibéré ¹. »

Mais, pour paralyser la Commission Intermédiaire, il use du même procédé que son collègue de Strasbourg ; il lui refuse l'appui dont elle a besoin. Le Receveur Général, par exemple, ignore officiellement l'existence de la nouvelle administration, car il n'a jamais reçu « aucun ordre, ni avis à cet égard, soit du ministère, soit de l'Intendance ! » Le 30 septembre 1788, les Procureurs-Syndics constatent, en effet, que leur crédit « s'affaiblit de jour en jour ».

III. Ces incidents, bien significatifs pourtant, ne sont pas encore les plus graves. C'est en Touraine que le conflit prend toute son ampleur.

L'Intendant, d'Aine, est un homme intransigeant. Dès la formation des assemblées provinciales, il a manifesté sa mauvaise humeur. Jamais il n'a voulu se résigner à abandonner ses fonctions traditionnelles ; jamais, non plus, il n'a laissé passer une occasion de nuire à la Commission intermédiaire.

Aux observations du ministre, il répond que les règlements ne lui semblent pas assez formels pour qu'il y conforme son attitude ; il affecte de croire que la constitution des assemblées provinciales n'est pas définitive ². Il réussit ainsi à conserver pendant toute l'année 1788 ses attributions financières.

Ce succès, d'Aine le doit en partie aux rivalités des nouveaux administrateurs : La Généralité de Tours possède en effet une organisation spéciale : Les trois assemblées « provinciales », — Anjou, Maine et Touraine, — qui sont subordonnées à l'assemblée Générale de Tours, veulent s'affranchir de cette sujétion ; en outre les limites des trois ressorts provinciaux donnent lieu à des conflits ³.

Belle occasion pour l'agent du roi d'exploiter ces divergences, et de garder ses pouvoirs ! Il s'en vante : « Cet établissement », écrit-il au Directeur général des finances, le 7 septembre 1788,

1. H. 1593 (*Arch. N.*), note anonyme, qui émane évidemment de l'intendant.

2. Cf. *infra*, chap. VIII. S. I.

3. Cf. l'affaire signalée à la p. 120.

« est jusqu'à présent à peu près sans activité, par une conséquence de ces formes particulières, de la discorde qui s'est établie parmi les diverses assemblées, de l'ardeur inquiète des unes, et de l'inexpérience de toutes¹ ». Le gouvernement, ajoute-t-il, aurait dû prévoir ces rivalités, et ces manifestations de l'esprit particulariste; il aurait agi sagement en adoptant en Touraine un système absolument identique à celui de la Champagne!

Ainsi se dessine la tactique de l'Intendant. Contre les assemblées provinciales et leurs commissions, — turbulentes, entreprenantes et indociles, — il soutient la Commission Générale de Tours, dont le rôle est fort effacé. Par là, il entretient une agitation, qui lui fournit ensuite un argument pour condamner le régime de 1787. Une « nouvelle réunion des assemblées » lui semble impossible. Il faut suspendre l'application de la réforme : Voilà sa conclusion.

C'est seulement au mois de février 1789 que le ministre réussit à abattre cette résistance, et à « mettre en activité » les assemblées qui végétaient depuis dix-huit mois.

Sans doute, il faut reconnaître que le Gouvernement, au cours de toutes les affaires de ce genre, soutient presque toujours les Commissions intermédiaires; mais il les soutient mollement. Les Intendants sont lents à se soumettre. Battus sur un point, ils ergotent aussitôt sur un autre, parce qu'ils ne sentent pas, dans les ordres du ministre, la fermeté d'une résolution définitive. Le prestige des Commissions en souffre, autant que leur activité.

II. *Les juridictions fiscales.*

— Dans l'exercice de leurs attributions financières, les assemblées provinciales et leurs Commissions se heurtent à une autre hostilité : celle des Bureaux des finances et des tribunaux d'Élection. Ici encore l'intérêt et l'amour-propre sont à la source du conflit.

1. *Arch. Nat.* H. 1590. Cf. aussi lettre de C. I. au C. G. 31 octobre 88, citée par Grandmaison, *La commission intermédiaire de Touraine*.

Établis définitivement par un arrêt de 1557¹, — chargés à ce moment de surveiller l'administration du domaine royal, de faire respecter les règlements de voirie, et de contrôler la répartition des Tailles, — les Bureaux de finances avaient vu leurs attributions réduites peu à peu par les Intendants, et par le personnel des Ponts et Chaussées². En 1787, leurs fonctions se bornaient (sauf dans la généralité de Paris), à défendre les droits du roi sur le domaine; à donner l'alignement pour la voirie; à assister aux adjudications, avec les Subdélégués. En matière de Taille, un des « Trésoriers de France » donnait son avis sur les charges que pouvait supporter chaque circonscription, et assistait au « département » fait par les soins de l'Intendant et des officiers d'Élection.

En somme, c'était là un rouage inutile. Tel Bureau comprenait 30 membres, fort désœuvrés, mais tous imbus d'un esprit de corps très vif. Quant aux officiers de l'Élection, comme ils avaient été chargés, jusqu'en 1787, de faire le « département », ils avaient l'habitude de faire des « chevauchées », au cours desquelles ils estimaient les pertes subies par les villages; ils jugeaient aussi les litiges relatifs à la collecte, sauf appel devant la Cour des aides.

Or les règlements des assemblées provinciales, celui du 5 août en particulier, passaient sous silence les droits traditionnels de ces juridictions fiscales.

Grand émoi parmi les trésoriers de France! Vont-ils perdre leurs attributions financières? Et les voilà lancés dans des revendications, — purement égoïstes d'ailleurs, car ils ne prennent pas en main les intérêts des tribunaux d'Élection, beaucoup plus menacés que les leurs!

Dans les mémoires qu'il envoie au Contrôleur général le 24 octobre 1787, et le 21 février 1788³, le trésorier Mars, député des Bureaux de finances, déclare que les Commissions

1. Il n'existe pas de Bureaux de finances en Hainaut, en Alsace, Lorraine et Roussillon.

2. Sur l'historique de l'institution, voir Grimouard, *Revue de Science et Législation financières*, 1904, p. 460.

3. *Arch. N. H.* 1596.

intermédiaires n'ont pas qualité pour apprécier les forces contributives des Départements ; il prétend aussi que ses collègues doivent surveiller l'emploi des fonds représentatifs de la corvée, et garder la juridiction contentieuse pour les adjudications de travaux publics.

A ces mémoires généraux, les bureaux de Soissons, Paris et Rouen viennent encore ajouter, avec un grand luxe d'arguments juridiques, et de textes législatifs antérieurs de deux siècles, leurs réclamations particulières ¹. Ceux-là veulent contrôler les adjudications, et même examiner les comptes de la Commission intermédiaire.

Tous ces Trésoriers sont très sensibles aux questions d'amour-propre. Plusieurs d'entre eux, désignés par le roi comme membres des assemblées provinciales, refusent d'y siéger, parce que leur place est marquée dans les rangs du Tiers-Etat. La protestation est presque unanime : « Quelle choquante opposition », dit le Bureau des finances de Montauban, « entre cette inspection supérieure, ce service éminent dévolu aux Trésoriers de France par la nature de leur état, et la place inférieure et subordonnée du troisième Ordre ² ! »

A ces prétentions, le ministre oppose une fin de non-recevoir. D'Ormesson même ne cache pas, qu'au point de vue administratif l'abstention des Trésoriers de France ne présenterait aucun inconvénient. S'ils offrent leur démission, il n'y a qu'à s'en féliciter. Aussi le Contrôleur général se décide-t-il à les avertir que leur conduite est « inexcusable », et à leur ordonner le silence.

L'insuccès même de ces démarches, le dédain que manifeste le gouvernement à l'égard de leurs prétentions, excitent la jalousie des Trésoriers. Enfin l'Édit du 8 mai 1788, qui supprime les Bureaux de finances, en même temps qu'il frappe les Parlements, exaspère leur colère, bien qu'ils affectent d'y voir seulement un ennui momentané.

1. H. 1596 : Rouen 9 nov. 87 et 5 avril 88. Paris 22 sept. 87. Soissons 7 mars 88. — Voir aussi 30 nov. 1787, les réclamations des officiers de l'élection de Chaumont.

2. H. 1596. *Idem* à Limoges, Paris, Soissons, Tours et Grenoble.

Aussi est-il facile d'imaginer quelles seront les intentions des Trésoriers et des officiers d'Élection lorsque, cinq mois plus tard, ils seront admis à reprendre leurs fonctions ¹. Dans leur triomphe, ils croiront pouvoir obtenir de Necker les satisfactions que Brienne leur a refusées à la fin de 1787 : systématiquement, ils vont entraver les opérations des bureaux intermédiaires dans la répartition de la Taille.

Les faits sont alors à peu près identiques dans tous les pays d'Élections. Tantôt les juridictions fiscales refusent aux administrateurs provinciaux les renseignements nécessaires ²; tantôt elles prétendent opérer elles-mêmes le « département », et veulent annuler les rôles établis par les municipalités ³; parfois enfin, elles menacent les syndics municipaux de poursuites et de condamnation, s'ils exécutent les ordres de la Commission intermédiaire ⁴. A Clermont, le tribunal d'Élection rend une sentence selon laquelle tous les anciens règlements, abrogés par l'institution des assemblées provinciales, doivent être remis en vigueur!

Inquiètes, les Assemblées municipales « perdent confiance, et ne savent à qui obéir » : mais bientôt elles ont tendance à écouter les officiers d'Élection, qui peuvent rendre contre elles un jugement et prononcer une amende, plutôt que la Commission intermédiaire, dont les ordres n'ont pas de sanction immédiate. Et c'est ainsi que la confection des rôles d'impôts éprouve de sérieuses difficultés.

Comment protéger les Commissions contre ces coups d'épingle? Il existe évidemment un moyen légal : casser les sentences des Élections par un arrêt du Conseil; mais ce procédé est inefficace, à cause de sa lenteur.

A vrai dire, le gouvernement ne voit pas d'autre solution

1. Necker, revenu au pouvoir, rétablit les parlements et les juridictions fiscales.

2. Ex. à Amiens (*Arch. dép. C.* 2016), à Doullens (*Arch. N. H.* 1602), à Blois et à Chartres.

3. *Arch. dép. Marne C.* 2711, et *Somme C.* 2016. Cf. aussi Fromont, *op. cit.*, p. 189.

4. *P. V. C. I. Lyonnais* : 11 et 22 déc. 1788, 15 janv. et 9 avril 1789.

pratique que d'intervenir auprès des Cours des Aides, qui jouent le rôle de Cour d'appel dans la hiérarchie des Juridictions fiscales : si elles consentent à établir une jurisprudence favorable aux Commissions intermédiaires, le mal est conjuré. C'est le procédé que propose Thouret, le 2 octobre 1788; il demande « que le gouvernement veuille bien *négoçier* avec les tribunaux de tous ordres pour engager ceux-ci à ne pas troubler, au moins pour cette année, les opérations de l'assiette et de la collecte de la Taille ».

Effectivement, Necker en est réduit à faire cette démarche. Il échoue auprès des Cours de Rouen et de Montauban ¹; il réussit auprès de celle de Paris, dont le Procureur général adresse à ses subordonnés des instructions très modérées ².

Les suites de ce conflit sont graves : en Haute-Normandie, le soin de répartir de la Taille est enlevé aux nouveaux administrateurs, incapables d'achever le travail ³ !

C'est le sort des Commissions intermédiaires que d'être toujours obligées de transiger, alors même que les textes législatifs se prononcent nettement en faveur de leur cause.

« Les Cours souveraines », disait Pétion, « n'ont que l'ombre de la puissance; elles ont donné des preuves de courage et de patriotisme en plus d'une circonstance; plus souvent encore, elles ont trahi la cause de la nation, — celle du peuple surtout, — pour la conservation de leurs intérêts personnels, de leurs prérogatives, et de leurs droits, »

Leur action à l'égard des Assemblées provinciales est inspirée par ces mêmes mobiles.

1. Rapport C. I. Gascogne. (*Arch. Nat.* H. 1602).

2. Lettre de Necker au procureur général, pour le remercier, 17 oct. 1788 (H. 1603).

3. Cf. *infra*, chap. VIII, S. II.

CHAPITRE VIII

La Commission intermédiaire, agent du gouvernement.

La Commission intermédiaire collabore dans une certaine mesure à « l'administration locale des intérêts généraux », selon l'expression du droit administratif actuel. Elle dirige et surveille les *assemblées municipales*; elle répartit l'*impôt direct* avec la collaboration des Bureaux intermédiaires et prononce les « décharges » : voilà le premier aspect de son activité.

SECTION I

La question des Assemblées municipales.

1. La formation des Municipalités de campagne.

Au cours de leur session, les assemblées provinciales avaient longuement indiqué les deux difficultés principales : le nombre insuffisant des électeurs et des éligibles, — les questions de préséance. Les Commissions intermédiaires vont se trouver immédiatement aux prises avec ces problèmes.

I. A ces inconvénients prévus, s'ajoutent encore de nouvelles sources d'ennuis.

D'abord, dans les villages même où les électeurs et les éligibles sont suffisamment nombreux, la Commission intermédiaire se heurte parfois à la mauvaise volonté des habitants, « à la défiance et au dégoût naturel des gens de la campagne pour les nouveautés dont ils sont si souvent dupes » ; les ennemis de la réforme administrative répandent le bruit que « les nouvelles municipalités ne sont que des amusettes ». Aussi,

en Ile-de-France et en Orléanais par exemple, les fonctions de syndics ne sont pas recherchées ¹.

Au milieu de ces difficultés, les Assemblées municipales qui parviennent à se constituer sont bien souvent irrégulières : ici, c'est une scission dans le corps électoral ; là, une fraude dans le scrutin ; sauf en Picardie, toutes les Commissions harcèlent le Contrôleur général de leurs doléances. La lecture des registres de correspondance montre la grande place que tiennent les affaires de ce genre dans le travail de Tarbé et de ses collaborateurs ².

Enfin, lorsque l'Assemblée municipale est entrée en fonctions, voilà que d'autres obstacles s'élèvent :

Les membres sont souvent stupides. Ils savent « à peine distinguer leur main droite de leur main gauche ³ », — ou, tout au moins, ils se montrent incapables de dresser les rôles d'impositions ⁴. Parfois, ils sont notoirement indignes de leur fonction, par leurs antécédents, par leurs habitudes d'ivresse ou par leur évidente partialité ⁵. Bientôt, ces conseillers municipaux s'aperçoivent que leur travail n'est pas rémunéré ; et le zèle s'en ressent ⁶ : c'est une obligation bien ennuyeuse que de se réunir chaque dimanche ! Aussi l'assiduité laisse-t-elle à désirer ⁷. Comment réagir ? Si la Commission Intermédiaire fait des observations trop vives, les élus du village démissionneront : après avoir eu tant de mal à constituer une première fois la municipalité, il ne serait pas facile de procéder à de nouvelles élections !

1. Du Réau de la Gaignonière, *La Commission Intermédiaire d'Anjou*, p. 47 et suiv. — Lesueur, *L'Assemblée du département de Blois et son bureau intermédiaire*, p. 74-75. — Matton, *Notice sur l'Assemblée du Soissonnais*, p. 22.

2. *Arch. N. H.* 1606. Les dossiers de H. 1519 donnent aussi quelques échantillons caractéristiques.

3. Du Réau, *loc. cit.* Lettre du curé de Trémentines.

4. *Arch. dép.* Vienne C. 625. C. I. à C. G. Juillet 1788. — Pyrénées-Orientales C. 2107.

5. *Arch. N. H.* 1519 en donne quelques exemples.

6. C'est l'explication que donne la C. I. de Poitou : même motif à Blois.

7. Les témoignages sont très nombreux : voir, comme type, le rapport de l'Assemblée du département de Saint-Étienne, dans le livre déjà cité de Tezenas du Montcel (24 oct. 88).

Les membres de droit, — seigneur et curé, — esquivent eux aussi cette « corvée ». Le Seigneur, lorsque, par hasard, il réside sur ses terres, hésite à prendre part aux délibérations ; en Orléanais, la noblesse « abandonne l'administration aux paysans », parce qu'elle ne peut s'opposer à leur volonté : ils possèdent la majorité des voix dans la municipalité ¹. L'attitude des Curés répond tout à fait aux prévisions pessimistes des Assemblées provinciales : « Ils ne peuvent concevoir qu'on leur refuse... la préséance ». Les uns, dit le bureau intermédiaire de Gien ² « président les assemblées et se mettent les premiers en nom dans leurs procès-verbaux », malgré les instructions royales, — d'autres « n'assistent aux assemblées que comme des étrangers, à titre de conseils », — mais les autres, « et c'est le plus grand nombre, » ne prennent « absolument aucune part aux affaires », parfois même, ils entravent indirectement l'action des syndics.

Aux yeux des administrateurs provinciaux, cette abstention des privilégiés n'est pas un détail négligeable : sans eux « l'administration municipale sera un chaos dont on ne pourra rien tirer ».

Il ne faut pourtant pas exagérer l'importance de ces difficultés : c'est la première fois que fonctionne dans les campagnes un système complet d'assemblées locales, il n'est donc pas étonnant que des irrégularités et des troubles locaux se produisent. La Commission intermédiaire ne peut pas espérer réussir immédiatement. Il faut qu'elle entreprenne l'éducation civique des habitants.

II. Comment résoudre ces questions, importantes pour l'avenir de la réforme ?

Par leurs seules ressources, les Commissions ne peuvent obtenir de résultats suffisants. Dans une circulaire pressante ³, le ministre leur recommande de hâter la formation des muni-

1. *Arch. dép. Loiret* C. 891. Lettre de M. St-Pol de Neuilly à la C. I. — 17 sept. 88.

2. *Arch. dép. Loiret*, C. 898, 2 fév. 88. — Id. rapport C. I Auch. (*Arch. N.* H. 1602.)

3. H 1600. 30 janvier 1788.

cipalités, « sans lesquelles il n'existerait pas une véritable organisation » ; il faut « tout employer pour parvenir à ce but ! » Sans doute ! mais de quels procédés disposent donc les administrateurs ?

Ils ne peuvent guère agir que par la persuasion : prescrire à une paroisse de recommencer l'élection irrégulière ; envoyer sur place un membre du Bureau Intermédiaire pour maintenir l'ordre dans l'assemblée : voilà leurs moyens d'action habituels. Encore faut-il que l'irrégularité soit évidente, et prévue par les règlements royaux.

Mais s'il se produit une résistance, — si les habitants refusent de tenir une nouvelle réunion, ou si le Syndic se moque de la destitution prononcée, — la Commission n'a « aucune autorité juridique » pour les contraindre. C'est donc à l'Intendant qu'elle va faire appel, pour lui demander de prononcer une amende : mais elle aurait tort de compter uniquement sur sa bonne volonté ¹ !

Aussi est-il souvent préférable de s'adresser directement au Contrôle général. La Commission Intermédiaire expose les cas litigieux ; en se basant sur les réponses de Tarbé, elle peut, — en Haute-Normandie par exemple, — condenser en un règlement précis toutes les dispositions de détail, et prendre à l'avenir les décisions urgentes². En outre, elle propose des améliorations : Simplifier la procédure administrative, en évitant « ces cascades sans nombre, et ces filières interminables », qui retardent la solution des moindres affaires. Restreindre l'intervention des Subdélégués, qui ne font autre chose que « fatiguer inutilement et dégoûter les assemblées municipales ». Encourager plusieurs petites paroisses à former en commun une municipalité, pour faciliter le recrutement ⁴.

Mais, aux yeux de quelques Commissions, le moyen le plus simple pour assurer une vie administrative régulière, ce serait de restreindre les attributions des municipalités, puisqu'elles

1. Voir le chapitre précédent. En Touraine, d'Aine affecte de croire qu'il n'a pas le droit d'agir.

2. De même à Alençon, Soissons et Orléans.

3. Rapport C. I. Metz (*Arch. Nat.* H 1602) et aussi à Amiens et à Soissons.

sont incapables de rendre tous les services qu'on en attend. En comparant le règlement du 5 août, et les diverses Instructions ultérieures, on s'aperçoit que le gouvernement a déjà diminué les pouvoirs des assemblées municipales¹. Il faut s'engager plus nettement encore dans cette voie. Le Bureau Intermédiaire de Troyes souhaite même la disparition complète des corps administratifs dans les villages².

III. Le gouvernement cherche-t-il à combattre ce découragement? Au cours de l'année 1788, il prend, par des circulaires ou par des lettres particulières, des décisions importantes, qui complètent les règlements.

Il ne prétend pas remédier immédiatement à tous les vices constatés³, bien qu'il soit évidemment dangereux « de laisser subsister pendant toute l'année les nominations scandaleuses ou essentiellement nulles qui ont été faites dans quelques endroits ».

Mais, tout de suite, il fait une importante concession, au sujet des règles censitaires : Le cens d'éligibilité ne doit pas être strictement maintenu⁴. Si l'un des membres élus par l'assemblée paroissiale ne paie pas 30 Livres d'impôt direct, ce n'est pas une raison suffisante pour annuler la nomination. — En effet, en juillet 1788, le Contrôleur général approuve l'élection d'un candidat qui paie 19 Livres d'impôt, alors qu'il existe, dans la même paroisse, cinquante habitants légalement éligibles⁵. « Le choix des habitants », dit-il, « n'est pas restreint à ceux d'entre eux payant le chiffre d'imposition prescrit ».

Le cens électoral lui-même est menacé. Malgré la timidité des assemblées provinciales, le gouvernement songe à réduire le taux exigé, au moins pour les petits villages. Lorsque, au milieu de 1788, Brienne se décide à mettre en activité les

1. Les Bureaux Intermédiaires devaient répartir la capitation des privilégiés, diriger la levée de la Contribution de corvée, — fonctions d'abord attribuées aux Municipalités. Cf. H 1593. C. I. Soissonnais, 13 avril 1788.

2. Babeau, *L'assemblée d'élection de Troyes...*, p. 25.

3. Cf. C. Bloch, *Etudes d'Histoire économique*, p. 148. Lettre du C. G. à C. I. Orléanais, 29 janvier 1788.

4. Circulaire du 6 mars 88 (H 1600).

5. H. 1519. Paroisses de Saponay et de Doullaincourt.

assemblées de Nivernais et Bourbonnais, il prévoit un chiffre variable : 5 Livres lorsque la Communauté aura moins de 100 feux, 9 Livres si elle comprend de 100 à 200 feux, 12 Livres si elle en contient davantage¹.

C'est ce système qu'il comptait généraliser. Dans un Arrêt du 8 août, relatif à la collecte, il ordonne de former, dans chaque village, un tableau où tous les habitants seront classés d'après le chiffre de leurs impositions foncières ou personnelles : les échelons prévus sont 5 livres, 9 livres, 12 livres, etc. Or « ce tableau servira à connaître ceux des habitants qui auront droit de voter à l'assemblée paroissiale ou seront éligibles à l'assemblée municipale, selon ce que S. M. prescrira à ce sujet par un règlement particulier ».

Quinze jours plus tard, Brienne va démissionner, et Necker ne réalisera pas cette promesse : pourtant, il n'est pas inutile de retenir que les auteurs du règlement du 23 juin avaient reconnu leur erreur, et qu'ils voulaient établir des chiffres nouveaux, gradués selon la population des Communautés². — En même temps, le gouvernement s'efforce de résoudre les difficultés secondaires : Une Circulaire du 6 mars 1788 a pour but d'éviter autant que possible les recours contentieux devant l'Intendant, ou devant le Conseil d'État : c'est « par voie d'administration », c'est-à-dire par les soins de la Commission Intermédiaire, soutenue par le ministre, que les irrégularités électorales doivent être amendées. Les Procureurs-Syndics chargeront les Bureaux intermédiaires de réduire au chiffre légal les municipalités trop nombreuses, ou de faire une enquête sur les élections contestées : l'Intendant est tenu à l'écart de tout cela³.

Par une Circulaire du 7 mars, le Contrôleur général envisage le cas où le personnel de l'administration municipale veut abandonner ses fonctions. Pour les simples membres, la démis-

1. H 1605. Règlement du 14 juillet 1788. Le cens d'éligibilité est réduit à 9 livres pour le 1^{er} cas.

2. C'est l'idée qu'adoptera l'assemblée préliminaire des États de Dauphiné, à Romans.

3. A l'origine, ils s'en étaient occupés. Cf. H 1598. Lettre de Rouillé d'Orfeuil, Intendant de Champagne, 8 sept. 1787.

sion est acceptée, si elle est envoyée dans les huit jours qui suivent l'élection, et si l'intéressé n'était pas présent au vote : passé ce délai, elle est interdite. Le Syndic, au contraire, peut toujours se retirer : c'est la municipalité qui désigne son remplaçant provisoire. En juin enfin, le gouvernement se décide, sur la demande de plusieurs Commissions, à soustraire les membres de la municipalité au fardeau de la collecte. Cet avantage appréciable va-t-il rendre les fonctions municipales plus recherchées? Il ne suffit pas à enrayer les démissions.

Le 14 juillet 1788, une autre circulaire détaille les formes que doit observer une assemblée municipale pour la tenue de ses séances : La réunion hebdomadaire doit avoir lieu, sans convocation, à l'issue de la messe, même s'il n'y a aucune question à discuter. Le domicile du greffier ou l'Église sont les endroits les plus favorables ; en aucun cas, la séance ne doit être tenue chez le Seigneur. Il resté entendu que celui-ci peut toujours désigner un fondé de procuration ; il peut envoyer son régisseur, mais non pas un domestique. En Champagne, un seigneur avait imaginé de déléguer son cuisinier ¹ !

— Reste enfin à résoudre une question assez importante : Faut-il favoriser, selon le vœu des Commissions, la réunion de plusieurs Communautés en une seule municipalité? L'avantage de cette réforme serait de faciliter le recrutement, en augmentant le nombre des éligibles. Mais il y aurait un inconvénient au point de vue fiscal, parce qu'un ressort municipal pourrait comprendre plusieurs collectes.

Necker, lorsqu'il revient au pouvoir, tranche ainsi la question : « Les vues du Conseil », écrit-il le 7 octobre 1788 à la Commission d'Auvergne, « sont sans doute qu'il n'y ait qu'une municipalité par *paroisse* ; mais aussi qu'il n'y ait qu'une seule *collecte* par municipalité, autant que cela sera possible, de sorte que ces trois mots : Paroisse, Municipalité, Collecte deviennent synonymes ». C'est une décision de ce genre que prononce un arrêt de novembre 1788 pour certains hameaux du département de Melun et de celui de Tonnerre. Il y avait là

1. *Arch. N.* H 1519. Cette question des fondés de procuration soulève bien d'autres difficultés de détail.

un effort intéressant pour remédier à la complication infinie des divisions administratives et fiscales, et pour les adapter les unes les autres¹.

Et pourtant ce même gouvernement qui cherche à donner quelque uniformité au régime municipal, consent une exception en faveur de la Lorraine : Le règlement voté par l'Assemblée de cette province est sanctionné par le roi en mai 1788, pour la partie qui concerne les assemblées de village². La vie municipale en Lorraine diffère donc beaucoup de celle qui s'organise dans les autres pays d'assemblées provinciales.

Est-il possible de déterminer les résultats obtenus ?

La correspondance du Contrôle général ne montre que les difficultés : Les municipalités sages ne font pas parler d'elles. Aussi l'impression qui se dégage de ces documents est-elle nécessairement pessimiste. Pour la corriger, il faudrait recourir aux statistiques locales, là où elles existent³, et à la correspondance des Bureaux intermédiaires : ce travail rentre dans le cadre d'une monographie.

Pourtant, sans prétendre apporter ici un tableau définitif, il est possible de donner quelques exemples :

En Lyonnais, en Champagne, en Picardie, toutes les assemblées municipales sont en activité à l'automne de 1788, la situation est donc satisfaisante ; mais l'effort a été long. L'Anjou et l'Orléanais marquent, à peu près, le même succès. Les assemblées lorraines et normandes ne signalent pas d'obstacles particulièrement graves.

Ce sont les deux Généralités du Midi qui offrent les résultats les moins favorables : En Roussillon, la Commission Intermédiaire se plaint sans cesse des municipalités ; en septembre 1788, elle se décourage⁴ : le règlement lui paraît inappli-

1. L'arrêt est du 30 novembre 1788 : Un circulaire du 22 janvier 89 (H. 1600) invite les C. I. à imiter cet exemple.

2. Cf ci-dessus, p. 184 et P. V. C. I. Lorraine, 6 mai 1788 (*Arch. dép. Meurthe-et-Moselle* C 527).

3. Par exemple, *Arch. dép.* Aisne C 960 et Loiret, C. 391.

4. H 1607. 11 septembre 1788. C I à C G.

cable. Dans leur rapport au Contrôleur général¹, les Procureurs-Syndics de Gascogne constatent aussi leur échec; ils avaient 1200 assemblées de village à former; ils se sont heurtés à la résistance des habitants dans plusieurs paroisses, satisfaites de leur ancienne organisation; d'autre part, les villages situés dans le ressort du Parlement de Bordeaux n'ont pas voulu former de Municipalités, « de peur de se compromettre avec ce Tribunal », tenace adversaire de la réforme administrative. Malgré les efforts de la Commission, « il n'a pas été possible encore » (à la fin de 1788) « d'établir un ordre exact dans toutes les Communautés de la province ».

Dans les régions où l'application du nouveau régime est le plus satisfaisante, il serait intéressant d'étudier les services pratiques rendus par les assemblées municipales jusqu'en juillet 1789. A cette étude, se rattacherait celle du personnel municipal et de sa condition sociale².

C'est l'objet que s'était proposé M. Mourlot en publiant les registres des délibérations des Assemblées municipales du département d'Alençon. Les municipalités de l'Orléanais, et celles du département de Mamers ont été étudiées elles aussi. Enfin deux petites monographies ont été consacrées aux villages de Lassigny, en Soissonnais, et de Mont-l'Evêque, en Ile-de-France³.

De ces indications fragmentaires, se dégage un caractère commun : L'activité de la municipalité ne peut être sérieusement suivie qu'à partir du 14 juillet 1788, date à laquelle le ministre oblige chaque assemblée à posséder un registre — « étape décisive dans la sécularisation de la vie communale ». Comme l'avaient déjà remarqué les Commissions, les réunions hebdomadaires ne répondent pas à une nécessité pratique :

1. H 1602, — rapport établi à la fin de 1788.

2. M. Mourlot, au Congrès des Sociétés savantes de 1911 avait indiqué les principaux aspects de cette question.

Dans les départements de Montargis et de Mamers, presque tous les membres élus, sauf 4 ou 5, sont des roturiers.

Dans un village voisin de Mamers, une femme préside la municipalité, parce qu'elle est seigneur de paroisse.

3. V. la bibliographie.

« faute d'aliment », les séances sont languissantes, car les syndics ne montrent guère d'initiative et ne cherchent pas les occasions d'agir ; il leur suffit d'exécuter les ordres reçus¹.

Confection des rôles, nomination des collecteurs — état des pertes subies par les cultivateurs, en vue de la répartition des secours — réponses aux questionnaires : voilà l'essentiel de leur activité². Certes, l'effort personnel est insignifiant ; mais il ne faut pas oublier que toute initiative risquait d'entraîner une dépense pour laquelle il n'y avait pas de revenu correspondant, et, par conséquent, une augmentation des charges locales.

Pour formuler une appréciation sérieuse, il faudrait avoir sous les yeux des exemples nombreux, empruntés à toutes les régions. Peut-être alors s'apercevrait-on que la participation des paysans aux affaires municipales portait une atteinte sérieuse au prestige du Seigneur³ ? En tout cas, il est certain que le fonctionnement des municipalités nouvelles préparait la population des campagnes à l'exercice des droits plus étendus qu'allait bientôt lui accorder la Constituante. Les tâtonnements des Syndics de 1787 épargneront bien des difficultés à leurs successeurs.

II. *La résistance des anciennes formes municipales.*

En étudiant de près le fonctionnement des assemblées municipales de 1787, une autre source de difficultés se manifeste : celle-là tient aux procédés du gouvernement dans son œuvre de réforme : lorsqu'il établit une institution nouvelle, il ne détruit pas entièrement les institutions précédentes ; tout au moins laisse-t-il aux organes anciens l'espoir de subsister,

1. Sauf dans l'extraordinaire municipalité de Saint-Denis-sur-Sarthon, étudiée par M. Mourlot : Le curé trouve toujours de nouvelles questions à résoudre.

2. En Haute-Normandie (*Arch. dép. Seine-Inférieure* C 2966-68), la Commission essaie de tracer un programme plus vaste. Mais plusieurs syndics déclarent que la tâche dépasse leurs forces.

3. Cf. le témoignage de l'abbé Baston, chanoine de Rouen, et président d'une municipalité. « J'eus lieu de m'apercevoir quel gonflement avait déjà produit, dans les âmes villageoises l'idée de n'être plus pour le gouvernement une machine passive... » (*Mémoires*, I, 301.)

avec des attributions réduites : La réforme municipale n'échappe pas à ce défaut général.

I. Dans toutes les paroisses, il y avait, avant 1787, une vie municipale plus ou moins active, dont les organes étaient l'*Assemblée générale des habitants*, et le *Syndic du village*¹; par suite, l'établissement du nouveau régime portait atteinte à des droits et à des intérêts : Les habitants pauvres allaient se trouver exclus de l'assemblée électorale, par l'application du système censitaire. Les agents ordinaires de la Communauté se voyaient menacés de perdre la petite part d'autorité qu'ils détenaient traditionnellement.

L'assemblée municipale, fondée en exécution de l'Édit de juin 1787, est-elle destinée à remplacer *totale*ment l'ancienne « assemblée d'habitants » et son « syndic paroissial » ? La disparition de ces organes anciens doit-elle être immédiate et complète ? C'est sur ce point là que porte le débat.

D'après le règlement du 5 août (art. 10), l'Assemblée générale des habitants garde une attribution : elle doit être convoquée et consultée lorsque la Communauté est sur le point d'engager un procès. Comme les frais de l'instance tombent à la charge de la collectivité, il est juste que *tous* les habitants soient appelés à délibérer, quelle que soit leur cote d'impôt.

Puisque ce principe est admis, il est tout naturel de l'étendre aux cas analogues : Pour répondre aux questions des Commissions, le Contrôleur général s'occupe, en avril-mai 1788, d'établir à ce sujet un règlement détaillé. La solution à laquelle se rallient l'Intendant des finances Blondel, et le chef de service Tarbé, est transactionnelle :

Lorsqu'il s'agira de l'administration des revenus communaux, du choix d'un maître d'École, et de toutes les questions relatives aux contributions, les votes de l'assemblée *municipale* « seront regardés comme la représentation du vœu général,

1. Voir introduction du Livre I. Avant 1787, déjà, certains Intendants avaient essayé de supprimer les Assemblées générales — occasions de tumulte — et de les remplacer par un « conseil politique », ou corps de notables. L'Édit de juin n'avait fait que consacrer cette tendance.

sans qu'il soit besoin à l'avenir d'une convocation des assemblées générales de propriétaires ou d'habitants ».

Par contre, *tous les habitants* seront convoqués lorsqu'il s'agira de la conservation des propriétés communales : « ester en justice sur les questions intéressant la propriété » — « transiger », à propos des mêmes questions — « délibérer sur les acquisitions ou aliénations ». Dans le cas particulier d'une reconstruction d'église ou de presbytère, l'avis de l'assemblée Générale sera demandé *obligatoirement*, si la décision prise par la municipalité provoque des réclamations.

Logiquement, rien ne justifie cette distinction : Le vote de l'Assemblée générale devrait être regardé comme nécessaire pour *toute dépense* qui entraîne une imposition locale. Tarbé lui-même est tout disposé à accepter cette manière de voir, qui corrige certaines conséquences injustes de l'Edit de juin : pourtant aucune décision du conseil n'intervient ¹.

— Tandis que l'Assemblée Générale conserve un semblant d'existence, l'ancien Syndic « *Paroissial* » n'a plus la moindre raison d'être : Le Syndic « *Municipal* » le remplace complètement, et doit être désormais le seul représentant officiel du village ².

Et pourtant, dans plusieurs Généralités, les anciens agents de la Paroisse restent en fonctions : En Soissonnais et en Touraine, l'Intendant continue à en désigner, et à correspondre avec eux ; en Champagne, toutes les Communautés persistent à en élire, selon la tradition locale : Ainsi la municipalité de 1787 semble uniquement destinée à fournir les renseignements demandés par l'assemblée provinciale.

Bientôt les Commissions Intermédiaires élèvent des plaintes : Dans un même village, il y a un Syndic paroissial, et un Syndic municipal ; l'un correspond avec l'intendance, et l'autre

1. *Arch. Nat.* H. 1609 : Correspondance de Tarbé et Blondel à ce sujet, et projet d'arrêt daté du 30 avril. Dans H. 1519, minute du rapport au roi. Mais l'arrêt ne figure pas dans H. 1605 et 1610.

Cf. Lettres de C. I. Champagne (21 mars) et Poitou (12 mai) dans H. 1609.

2. A l'Intendant de Paris, le Contrôleur Général déclare nettement, dès le 6 nov. 1787, que l'emploi de Syndic Paroissial n'existe plus. Cf. Bossuat, *op. cit.*

avec la Commission Intermédiaire : Cette dualité met le trouble dans l'administration ! D'ailleurs l'ancien agent de la paroisse refuse de remettre au syndic élu les archives de la Commune, et les comptes de sa gestion ¹. Enfin il continue à toucher une gratification, et à recevoir tous les papiers officiels dépenses inutiles !

De leur côté, les Intendants — ou plutôt quelques-uns d'entre eux — répondent que le maintien du Syndic Paroissial est nécessaire, dans l'intérêt du gouvernement. Toujours hostile à la réforme de 1787, l'Intendant de Tours développe ainsi cet argument : Il est souvent obligé, dit-il, de communiquer avec les paroisses pour une réquisition, un passage de troupes, un tirage au sort de miliciens : Ce sont là des choses « dont l'exécution ne peut souffrir aucun retard ». S'il transmet ces ordres à l'assemblée municipale, peut-être va-t-elle discuter ? Au contraire, le Syndic Paroissial a l'habitude d'obéir passivement ².

Malgré ces avertissements, l'opinion du gouvernement est très nette : Il s'en tient à sa décision primitive : « Pas d'autre agent de la paroisse que le Syndic municipal élu ».

Mais comme il hésite à donner un ordre formel, et comme il a peine à se faire obéir ! Les premières plaintes datent du printemps de 1788 : C'est le 25 novembre qu'il se décide à envoyer une circulaire pour demander aux Commissions Intermédiaires l'état exact de la question ³. Et il faut encore trois mois pour qu'il ose adresser aux intendants de Picardie, de Soissonnais et de Touraine une sommation catégorique, — dont il n'arrive même pas à assurer l'exécution complète ⁴.

Au milieu de tous ces incidents, la jeune assemblée municipale hésite : elle doit obéissance à la Commission Intermédiaire, mais elle n'échappe pas entièrement à la tutelle de l'Intendant : Qui donc écouter ? Toujours elle louvoie ; elle

1. H. 1609. C. I. de Picardie. 7 nov. 88. Soissonnais. 8 janvier, 23 février, et 26 juin 88. Champagne 18 janvier 88 — et H. 1602 : rapport de la C. I. des Trois-Évêchés. Cas analogues en Anjou.

2. Lettre C. G. 22 nov. 88. (H. 1609).

3. Cette circulaire est dans H. 1610.

4. En avril 1789, il y a encore un Syndic Paroissial à Manicamp en Soissonnais (H. 1519), un autre à Miron en Touraine (H. 1608).

évite de se compromettre, quitte à laisser en suspens une affaire urgente. Il en est de même dans toute question où l'autorité de l'Intendant, et celle de l'administration de 1787 se trouvent en contact.

II. Dans le Midi : en Gascogne et en Roussillon ; dans l'Est : surtout en Alsace, les villages possédaient, même avant l'Édit de juin, une véritable organisation municipale. Pendant la session de novembre 1787, les assemblées provinciales s'étaient préoccupées de cette situation : Il y avait là des « municipalités établies » ; pouvait-on les supprimer, pour faire élire une assemblée conforme au nouveau système ? Légalement, non ¹. Pourtant les rapporteurs en avaient manifesté le désir, sauf en Alsace, où l'on avait cherché à éluder la question ².

Mais aucun arrêt du Conseil n'était venu consacrer ces délibérations : c'était aux Commissions Intermédiaires qu'il appartenait donc de faire prévaloir une solution.

En Gascogne, les Procureurs-Syndics s'entendent avec l'Intendant, et établissent un compromis : Dans toutes les Communautés qui possèdent un Maire et un Consul, le régime de 1787 sera appliqué ; mais l'ancien magistrat municipal continuera à exercer les fonctions de police ³.

Dans les Trois-Évêchés, tous les villages désirent bénéficier du nouveau régime, mais les habitants du Clermontois, — apanage du Prince de Condé, se heurtent à une difficulté spéciale : Les officiers du Prince affectent d'ignorer l'Édit de juin, et persistent à « nommer des municipalités ou des mairies sur l'ancien pied » ; ces corps refusent de correspondre avec la Commission Intermédiaire ! De ce fait, le Clermontois reste étranger à la nouvelle administration, malgré les protestations répétées des Procureurs-Syndics provinciaux. Il s'agit de 89 paroisses ⁴.

1. Règlement du 23 juin, art. I, du Titre I.

2. Ex. P. V. Roussillon, p. 103 et 108-117. Alsace p. 132, 142-145.

3. H. 1602, rapport de la CI.

4. Rapport de la C. I. (H. 1602) et lettre C. I. à C. G. 28 août 88 (H. 1590).

La question est autrement grave en Alsace ¹.

Dans cette Généralité, les villages étaient administrés, avant 1787, par un corps municipal appelé *Gericht*, dont la composition était variable : Le maire, ou *Statthalter*, était nommé par le Seigneur, et s'occupait seul de la police locale. Les conseillers municipaux étaient tantôt nommés, comme le maire, tantôt recrutés par cooptation, parfois élus. Les receveurs des deniers patrimoniaux, les collecteurs des impôts royaux, les juges ruraux étaient désignés par les habitants.

Comment concilier tout cela avec l'organisation prévue par l'Édit de juin 1787?

L'assemblée provinciale avait été timide, et elle avait laissé à sa Commission Intermédiaire des instructions étroites. Mais celle-ci n'hésite pas à s'affranchir de ces directives :

Dans ses séances du 11, 22 mars, et 30 août 1788, elle prend des initiatives importantes, dont elle justifie longuement la raison d'être dans une lettre du 30 septembre.

Le règlement de 1787, dit-elle, a prescrit de former des assemblées municipales dans toutes les communautés d'Alsace, « où il n'existe pas de municipalités établies » : Or il en existe partout. En suivant l'Édit à la lettre, il faut donc renoncer à toute réforme municipale. Mieux vaut s'attacher à l'esprit de la loi : Le roi a voulu confier la gestion des intérêts locaux à des représentants élus. Appliquer ce principe, c'est répondre aux vues du gouvernement.

Aussi la Commission Intermédiaire a-t-elle décidé de laisser subsister le « *Gericht* », dans les villages où il est élu par la population : il suffira, pour lui donner le caractère prévu par les nouveaux règlements, de lui adjoindre un Syndic, et les deux membres de droit : Curé et Seigneur.

Au contraire, dans toutes les autres Communautés (à l'excepti-

1. Cette question est très vaste : Je me bornerai ici à dégager les traits qui intéressent l'histoire de l'institution en général. Les documents, dans les dépôts parisiens, sont *Arch. N.* : H. 1602, H², C¹, BB³⁰ 13. *Aff. Étrangères* : France 1405.

Les *Arch. dép.* de Strasbourg ont été utilisées par M. Hoffmann, dans ses articles de la *Revue d'Alsace* p. 341 et 576 (1900) et 440 (1901).

D'ailleurs un travail sur l'assemblée d'Alsace est en préparation.

tion des dix Villes Impériales dont les droits spéciaux sont consacrés par les traités de 1648), la Commission a fait procéder à la formation d'une assemblée municipale, et lui a confié toutes les attributions fiscales et économiques — en laissant aux membres de l'ancien « Gericht » leurs fonctions de police. Les officiers des Seigneurs ne peuvent être candidats à la nouvelle municipalité : C'est en somme une solution analogue à celle qui avait été adoptée en Gascogne¹.

Les élections municipales ont eu lieu partout; mais tous ceux qui sont intéressés au maintien des abus entravent l'exécution des ordres de la Commission Intermédiaire : Il est donc nécessaire que le roi intervienne, en confirmant par Arrêt du Conseil les décisions des administrateurs. — Telle est la situation à la fin de septembre 1788.

Le gouvernement va-t-il agir? Contre les actes de la Commission intermédiaire, les réclamations affluent aux bureaux du Directeur général, et à ceux du ministre de la province, le comte de Brienne: Lorsqu'elles émanent des anciens officiers municipaux, ces protestations sont négligeables²; mais lorsqu'elles sont signées par les « Princes Possessionnés » : Landgrave de Hesse, duc de Deux-Ponts, évêque de Spire, et fondées sur le traité de Münster³, — elles peuvent entraîner des complications diplomatiques.

Le ministre des affaires étrangères, Montmorin, rappelle à Necker que les stipulations de 1648 donnent le droit aux Princes Possessionnés de *nommer* les « Gericht ». Le nouveau régime municipal ne peut donc pas leur être imposé!

Le Directeur général est fort embarrassé et cherche à esquiver cette responsabilité : Projet de Tarbé, contre-projet de la

1. H². C. I. à Directeur Général des Finances, 30 sept. 88.

Il faut remarquer que la C. I. ne faisait entrer en ligne de compte que la cote de *Vingtièmes* pour le calcul du cens d'éligibilité.

2. Voir dans H², la protestation des officiers municipaux réunis à Obernai le 23 sept. 1788 et dans BB 30¹³, les mémoires des municipalités de Belfort, Guebwiller, Massevaux, etc et ceux des bourgeois de Haguenau, Turckheim et Kaysersberg.

3. H² — En particulier lettres du chargé d'affaires de Hesse à Necker : 5, 16 novembre 1788 et 6 décembre.

Il invoque les art. 73, 74 et 87 du traité de Münster. Cf. Hoffmann, *op. cit.*

Commission intermédiaire, avis de l'Intendant, qui détaille avec complaisance les obstacles présents et futurs, tout cela prolonge l'affaire jusqu'au mois d'avril 1789!

Et voilà que brusquement le ministre se décide à intervenir enfin. Pourquoi donc? Simplement parce que la Commission intermédiaire l'avertit, que « dans plusieurs villes et Communités, les rôles ne sont pas encore en recouvrement », à cause des résistances rencontrées par les assemblées municipales. Necker s'inquiète et s'étonne : « Cette lettre », dit-il, « mérite une grande attention. Comment M. Tarbé n'a-t-il pas fixé mon attention sur ce retard des recouvrements et sur sa cause ¹? »

Tout aussitôt, les bureaux travaillent à rédiger l'arrêt sollicité par la Commission intermédiaire. Il est enfin rendu le 3 juin 1789. Dans l'ensemble, il confirme les municipalités créées en 1788; mais il établit deux exceptions : Les 4 villes *royales* (Fort-Louis, Huningue, Neuf-Brisach et Ensisheim) gardent leur régime traditionnel; de plus, dans certains villages ², les habitants au lieu d'exercer intégralement leur droit de vote, dressent une liste de présentation, au sein de laquelle le Seigneur choisit les magistrats municipaux.

En somme la Commission intermédiaire d'Alsace est satisfaisante; elle a réussi à détruire presque complètement l'ancien système municipal, et à briser les résistances des Princes possessionnés; mais la lutte a duré un an! Comme toujours le gouvernement a négligé la difficulté le plus longtemps possible, jusqu'à ce qu'elle risque d'atteindre les intérêts du fisc.

Ce long conflit entraîne d'ailleurs une conséquence pratique fort appréciable : Il affaiblit les pouvoirs des Seigneurs. L'établissement des nouvelles municipalités provoque « des abus sans nombre », écrit le duc de Rohan; « ils sont tels qu'il faudra plus d'un demi-siècle pour en effacer la trace! » Les Communautés n'hésitent plus à intenter des procès à leurs Seigneurs, et les cabinets d'avocats « regorgent d'affaires ³ ».

1. Lettre C. I. à D. G., 28 avril 1789. Note autographe de Necker en marge.

2. Ceux où, avant 1787, le « Gericht » était élu, mais où l'élection était confirmée par le Seigneur.

3. Duc de Rohan à D. G., 19 janv. 1789.

A Massevaux, le Syndic interdit au receveur seigneurial de prendre du bois dans la forêt communale et l'invite « à ne point molester, ni inquiéter la bourgeoisie tant à l'égard du bois de chauffage en question qu'à l'égard des corvées, pour ne point échauffer les esprits, et faire prendre les armes contre la seigneurie », et « à ne point jeter la pierre fondamentale pour une révolte générale¹ ».

Au printemps de 1789, le régime seigneurial en Alsace est encore plus nettement menacé que dans les généralités voisines.

III. En dehors de ces cas douteux, où le gouvernement lui-même ne sait pas s'il doit maintenir les anciens officiers municipaux, ou faire élire une nouvelle assemblée locale, il existe — dans toutes les généralités — de nombreuses villes qui sont dotées d'un corps municipal conforme aux Edits de 1764, 1765 et 1771 : celles-là doivent conserver leur régime traditionnel, aux termes mêmes des règlements de 1787.

Les délibérations des assemblées provinciales avaient déjà montré les inconvénients pratiques de cette décision, et les conséquences fâcheuses qui devaient en résulter pour le recrutement futur des assemblées de Département.

— Au premier abord, le ministre paraît pourtant décidé à maintenir sa résolution primitive. Aux habitants qui sollicitent l'autorisation de procéder à des élections municipales, et qui désirent se débarrasser de leurs officiers vénaux, il répond toujours par un refus : si incomplète, si informe que puisse être la municipalité existante, elle doit subsister².

D'ailleurs l'organisation municipale d'Etampes n'avait-elle pas fait l'objet d'un règlement, paru le 10 août 1787, au moment même où les assemblées provinciales commençaient à se former ? Dans ce texte, nulle allusion aux droits de la

1. C. Extrait du registre de la municipalité de Massevaux. Le seigneur est Charles Louis Victor de Broglie.

2. Voir dans H 1606, les vaines demandes des habitants de Château-Landon, Janville, Langeac, Fère-en-Tardenois, Bergerac, Issoire, etc. A Chaulnes, il n'y a qu'un survivant de la municipalité traditionnelle ; et pourtant le ministre casse les élections faites par les habitants !

Commission intermédiaire : La tutelle est exercée par l'Intendant; — nulle analogie avec les mesures adoptées pour les municipalités villageoises : Les échevins sont désignés par un collège électoral formé des députés des paroisses, et par les représentants des principales catégories de citoyens : notaires, marchands, magistrats — à l'exclusion des artisans. Toute cette organisation restait conforme, dans l'ensemble, à l'Edit de 1765.

— Mais, quelques semaines plus tard, il est question d'entreprendre une réforme générale : il s'agit de donner à toutes les villes une organisation municipale uniforme, avec un conseil élu.

Le 18 novembre 1787, la ville de Versailles, qui ne possédait auparavant aucune municipalité, fait l'objet d'une première expérience. L'organisation prévue est celle-ci : Dans chaque quartier de la ville, se forme une assemblée électorale, — analogue à l'assemblée paroissiale des campagnes ; le cens est fixé à 20 L. Cette assemblée désigne 4 représentants, pris parmi « les hommes vivant noblement, les notaires, les médecins, les marchands des principaux corps de commerce, et les cultivateurs payant plus de 100 L. d'impôts ». Au total ces représentants seront au nombre de 32, la ville comptant huit quartiers.

Les curés, le bailli, le procureur du roi au bailliage s'y ajouteront, comme membres de droit. Le gouverneur présidera.

L'assemblée municipale ainsi formée désignera un « comité exécutif » de huit membres, dirigé par un syndic, et chargé de la répartition de l'impôt et de l'expédition des affaires courantes. Les dépenses nouvelles seront votées uniquement par l'assemblée¹.

Dans une lettre à la Commission intermédiaire d'Ile-de-France, le Contrôleur général fait ressortir les analogies de ce système avec le régime adopté pour les villages. « Le comité », dit-il, « n'est qu'un syndicat collectif et renforcé », qui se

1. H. 1605.

borne, en principe, à exécuter les décisions de l'assemblée municipale¹.

C'est ce régime que Tarbé pense appliquer à *toutes les villes* sans exception². Le 29 mai 1788, le Contrôleur général annonce aux administrateurs du Lyonnais qu'il ne tardera à faire connaître les intentions du roi au sujet des municipalités urbaines.

Mais ce beau projet n'aboutit pas!

Le 16 juin 1788, le ministre fait dresser un état des villes où les offices municipaux sont vénaux. D'après ces renseignements, il compte prendre les mesures nécessaires « pour lier les municipalités des villes aux assemblées provinciales, en faisant une opération utile pour le Trésor Royal³ ».

Il ne s'agit donc plus de transformer la composition des corps municipaux, mais seulement de les subordonner nettement aux Commissions Intermédiaires.

C'est l'objet d'un arrêt du Conseil du 30 septembre 1788⁴ qui donne une solution « provisoire ». Les officiers municipaux en exercice sont assistés d'*adjoints élus*. Mais les fonctions de ces adjoints sont limitées : ils collaborent seulement à la répartition de l'impôt. De plus, leur recrutement n'est pas libéral : ils sont désignés par les vingt ou quarante taillables les plus imposés, âgés de 35 ans au moins, et domiciliés depuis six ans dans la localité. Ordre est donné aux villes de se conformer ponctuellement aux instructions des Commissions et Bureaux intermédiaires.

Quant à la réforme générale il n'en est plus question!

Ce ne sont pas les bonnes intentions qui manquent au gouvernement; mais toujours il se montre incapable d'adopter

1. Arch. N. — O³⁵⁴. 9 avril 1788. L'assemblée tient sa première séance en avril 88, après quelques difficultés. Elle fonctionne jusqu'en janvier 1790. Cf. Laurent-Hanin : *Histoire municipale de Versailles* (1787-1799). Versailles 1885-89-4 v. 8°

2. Ce projet est dans H 1600.

3. H 1519, minute C. G. à M. de Bonnaire de Forges, intendant des finances.

4. H. 1605, p. 310. Cet arrêt n'est pas envoyé en Alsace et en Lorraine à cause des difficultés locales. Il n'est pas adressé non plus aux commissions d'Ile-de-France et de Champagne, où la répartition de la taille est soumise à des règles spéciales.

une ligne de conduite ferme, aussi bien que de réaliser cette uniformité administrative, dont il est le premier à proclamer l'utilité.

SECTION II

Les questions fiscales.

I. *La taille et ses accessoires.*

Au cours de leur session, les assemblées provinciales n'avaient pas réussi à établir un vrai programme de réforme. Le rôle des Commissions et Bureaux intermédiaires se borne donc, en pratique, à appliquer les règlements existants, à en solliciter au besoin l'interprétation, à procéder enfin au « département » de l'impôt pour l'exercice 1789.

Ces attributions donnent lieu, dans tout le cours de l'année 1788 à une réglementation minutieuse et compliquée, où le gouvernement procède par retouches successives et par solutions de détail.

I. Le programme de travail avait été fixé, dès le 4 août 1787, par le Conseil royal des finances¹ : chaque année, au mois d'août, après avoir reçu les observations des Commissions Intermédiaires et des Intendants, le Conseil établit « les Brevets », c'est-à-dire fixe les sommes imposées à chaque Election ou à chaque Département. En septembre, les Bureaux intermédiaires font la répartition entre les paroisses. La notification qu'ils adressent aux syndics municipaux s'appelle le *mandement*. En octobre, les municipalités établissent les *rôles*, et les soumettent à l'examen du Bureau Intermédiaire, puis à la signature de l'Intendant ou des officiers d'Élection¹. Le recouvrement doit commencer dès le 1^{er} janvier.

1. H. 1601.

2. L'intendant pour la capitation des non-taillables ; les officiers d'élection pour la taille inscrivent au bas du rôle « la formule d'exécution », qui lui donne un caractère intangible et autorise le collecteur à exercer les contraintes.

Par conséquent, pendant les six premiers mois de 1788, l'activité financière des Commissions est très limitée, ou du moins ne se manifeste guère dans les procès-verbaux de leurs réunions. Elles se bornent à recueillir des renseignements. Leur seule préoccupation immédiate est de provoquer une décision ministérielle relative au *moins-imposé* et aux *décharges* ¹.

Le « *moins-imposé* » était une diminution globale accordée annuellement à chaque Généralité sur le montant de la Taille et de ses accessoires. Si, par exemple, la contribution était fixée à trois millions de livres, le Trésor faisait l'abandon de cinquante ou soixante mille livres. Cette somme servait à réduire momentanément les cotes des contribuables les plus malheureux. La remise accordée était une concession gracieuse, limitée à l'année courante; elle était prononcée *avant* la mise en recouvrement.

Les *décharges*, au contraire, servaient à soulager les contribuables qui avaient une *réclamation* à formuler contre leur cote, *au moment* de la mise en recouvrement. Les cultivateurs qui avaient subi des pertes, par suite de la grêle; les habitants dont la demeure avait été incendiée, pouvaient en bénéficier, puisque leur faculté de paiement se trouvait diminuée. Il s'agissait donc de pourvoir d'*urgence* à une infortune, qui donnait au contribuable un droit contre le fisc ².

Pour répondre aux questions des Commissions Intermédiaires, le Contrôleur général précise qu'elles ne sont pas compétentes pour distribuer le *moins-imposé* de l'exercice de 1788, puisque la répartition de l'impôt a été faite par l'Intendant; mais que, par contre, elles peuvent accueillir immédiatement les demandes en *décharge* de capitation ³. Une instruction

1. Voir Lesueur, *op. cit.*, p. 170-186. Le moins-imposé permettait surtout de ne pas recommencer entièrement le travail de l'année précédente : On en conservait les bases, et l'on accordait des remises aux paroisses ou aux contribuables, dont la situation s'était momentanément aggravée.

2. Pour la *taille*, les décharges n'étaient pas perdues pour le Trésor : elles étaient réimposées l'année suivante. Pour la *capitation*, elles étaient payées par un fonds de réserve spécial.

3. Circulaire du 8 mars 1788. H. 1610 (n° 17).

ministérielle du 16 juin 1788 explique aux nouveaux administrateurs les précautions à prendre dans la distribution de ces secours.

II. Mais voilà que les Édits du 8 mai 1788 vont entraîner, pour les assemblées provinciales, une légère extension d'attributions. En même temps que sont atteints les Parlements, les tribunaux d'exception disparaissent aussi, et parmi eux les Élections¹.

Or les Élus détenaient un pouvoir traditionnel dans la répartition de la taille : vérification des rôles, visa des contraintes. A qui ces attributions vont-elles être accordées?

Après quelque hésitation², le Contrôleur général se décide à faire rendre deux Arrêts du Conseil. L'un daté du 8 août 1788, concerne les formes à suivre pour la *répartition* de la taille et de la capitation roturière; l'autre, du 10 août, est relatif à la *collecte*, et aux « règles générales de la perception³ ». Tous deux sont destinés à guider les Commissions Intermédiaires dans le travail qu'elles vont avoir à entreprendre, en tenant compte des conditions nouvelles qu'entraînent les Édits du 8 mai.

Voici quelles sont les règles établies :

Après le « département », opéré par le bureau intermédiaire⁴, l'assemblée municipale répartit la taille et la capitation roturière entre les contribuables de la paroisse. Pour ce travail, les membres taillables de la municipalité sont aidés par trois *adjoints*, désignés tout exprès par l'assemblée paroissiale. Cette disposition (bientôt adoptée pour les villes aussi⁵) a pour but d'éviter les injustices dont pourraient se rendre

1. Isambert, tome XXVIII, p. 551. « Supprimons les bureaux des finances, élections, et juridictions des traites dans tout notre royaume ». Voir plus haut p. 1258.

2. Voir par exemple l'arrêt du 27 mai 1788. H. 1595 (n° 108).

3. Ces arrêts sont dans H. 1605. Le mode de nomination du collecteur est fixé par celui du 8 août; logiquement ce sujet aurait dû être traité dans l'arrêt du 10.

4. Si ce travail n'est pas terminé dans un délai maximum de deux mois, l'intendant s'en charge immédiatement.

5. Par l'arrêt du 30 sept. 1788, signalé ci-dessus.

coupables les membres titulaires à la faveur d'un mandat prolongé.

Le rôle doit être établi « le 15 octobre au plus tard » : visé par le Bureau Intermédiaire, vérifié par la Commission, rendu exécutoire par l'Intendant, il sera enfin lu publiquement « à l'issue de la messe ».

Le collecteur est alors désigné. L'arrêt impose des règles précises : Les noms des habitants seront inscrits sur un tableau divisé en 5 classes. Dans la 5^e division, seront placés ceux qui paient moins de 5 livres d'impôt; dans la 4^e, de 5 à 9 livres etc..., dans la 1^{re}, au-dessus de 30 livres. Les habitants inscrits dans la 4^e et la 5^e divisions, les plus pauvres par conséquent, seront exempts de collecte, ainsi que les membres de la municipalité. Tous les autres habitants « devront passer à leur tour¹ ».

Pour adoucir le recouvrement, — selon le vœu émis par plusieurs assemblées provinciales, — l'arrêt du 10 août limite les droits des collecteurs, et ceux des receveurs des finances (art. 8 à 29).

Le collecteur ne peut pas charger un huissier de faire le recouvrement; il n'a pas le droit, s'il opère une saisie, de prendre les lits, les vêtements, les animaux de labour, et les « outils ou métiers » : défense bien souvent édictée déjà ! Tous les objets saisis doivent être vendus sur place, de façon à éviter les frais.

Le receveur des finances conserve, « comme par le passé », le droit d'exercer les contraintes, même par le procédé des « garnisaires ». L'arrêt apporte seulement quelques améliorations secondaires : elles ont pour but d'établir un contrôle des bureaux intermédiaires et des municipalités sur l'emploi de ce personnel.

Voilà bien des détails ! Les Commissions intermédiaires sont

1. Arrêt du 8 août, section II, art. 7-10. C'est la municipalité qui désigne le collecteur. Il semble, sans que le texte le dise nettement, qu'elle soit obligée de prendre d'abord les habitants les plus imposés, inscrits dans la 1^{re} division. L'arrêt du 10 août (art. 1 à 6) indique la procédure judiciaire à suivre si la désignation entraîne des difficultés.

guidées pas à pas. Mais quel est le sens exact de ces arrêts du 8 et du 10 août 1788?

Bien souvent, ils se bornent à préciser les instructions antérieures, et à les coordonner. Ils y ajoutent pourtant quelques règles nouvelles :

Les unes répondent aux vœux des Assemblées provinciales : l'exemption de collecte pour les habitants les plus pauvres, l'institution des « adjoints », la surveillance exercée sur les huissiers et garnisaires sont le résultat des délibérations prises pendant la session de novembre 1787. Ces points-là sont définitivement acquis.

Mais il y a là aussi d'autres dispositions intéressantes auxquelles les nouveaux administrateurs attachent beaucoup d'importance : la vérification des rôles est confiée uniquement à la Commission intermédiaire; les contraintes sont visées par les Procureurs-syndics des départements. Ces légers avantages sont la conséquence des édits du 8 mai 1788; mais ils vont bientôt disparaître.

III. En effet, au moment même où les arrêts du 8-10 août parviennent à la connaissance des Commissions intermédiaires, Brienne est obligé de quitter le pouvoir : les Cours souveraines ont vaincu le gouvernement. Necker, revenu aux affaires, abroge les Édits de Mai : il rappelle les parlements et les tribunaux d'exception¹.

De ce fait, une modification s'impose dans le texte des arrêts financiers, puisque les officiers d'Élection reprennent leurs attributions antérieures ; cette modification fait l'objet d'un arrêt du 4 octobre, puis d'une Déclaration royale du 28 octobre 1788².

La Déclaration reprend et coordonne les arrêts du 8-10 août, du 30 septembre, et du 4 octobre : c'est le dernier mot du

1. *Déclaration royale* du 23 septembre 1788.†

2. H. 1605. Cf. aussi *Arch. dép.* Vienne C. 625. Lettres de Necker à la C. I. de Poitou, 9 et 25 octobre 1788 : « cet arrêt rétablit à l'égard des bureaux de finances et des officiers d'élection, pour tout ce qui concerne le département, les choses en même état où elles étaient depuis l'édit du mois de juin 1787 ».

gouvernement, et le seul texte dont on puisse se réclamer devant une juridiction contentieuse. Toute disposition contenue dans les textes précédents, et non reproduits dans la Déclaration est donc abrogée ¹.

Les différences essentielles entre ce nouveau texte et ceux dont j'ai donné ci-dessous l'analyse, ne sont pas nombreuses. La question des « adjoints » est traitée dans les mêmes termes; mais celle des « contraintes » subit quelques coupures. Le système de nomination des collecteurs est maintenu.

Seulement, — et c'est là le point intéressant, — la nouvelle rédaction souligne soigneusement tous les actes dans lesquels doit intervenir le tribunal d'Élection : Le Greffe de ce corps garde l'original des « Brevets ». Les officiers vérifient le rôle de la Taille et jugent toutes les contestations relatives à cet impôt, ou à la nomination des collecteurs. Ils visent les contraintes. — Les petites concessions obtenues par les Commissions intermédiaires sont donc abandonnées.

Ainsi amendées ces dispositions vont-elles satisfaire les Cours des Aides? Pas encore! Dans leur arrêt d'enregistrement ², les cours de Clermont et de Paris expriment le désir que les officiers des Bureaux de finances et des Élections prennent une part directe au travail de répartition, comme avant 1787. Le « département » étant déjà commencé, il n'était pas possible d'accéder à ce vœu pour l'année courante; mais, en 1789, les Élus obtiendront gain de cause : les bureaux intermédiaires seront obligés de subir leur collaboration.

En fait, après avoir obtenu, pendant deux mois, une extension de leurs pouvoirs financiers, les Commissions intermédiaires se trouvent ramenées à l'état de choses accoutumé. Cette réglementation complexe aboutit, en fin de compte, à préciser le mode de travail des Assemblées municipales : mais il n'y a, dans tout cela, ni une amélioration sensible du régime fiscal, ni un principe vraiment intéressant.

1. Cette mesure n'est pas inscrite dans le texte du 28 octobre, mais elle est expressément formulée ultérieurement.

Exemple : H. 1603. D. G. à C. I. des Trois-Évêchés, 2 juin 1789.

2. H. 1605.

*
* *

Pendant que se succédaient ces arrêts contradictoires, les Commissions et les Bureaux intermédiaires — ou du moins la majorité d'entre-eux — avaient opéré pour la première fois la répartition de l'impôt direct.

I. Dans quelle mesure les nouveaux administrateurs ont-ils usé de leurs droits? ont-ils fait un effort? Certes, il ne faut pas leur demander de toucher aux bases du système, puisque les petites améliorations votées par les Assemblées provinciales n'ont pas encore reçu la sanction royale! Mais ils peuvent au moins remédier à des inégalités de *fait*.

Or il ne semble pas que le « département » de l'exercice 1789, entrepris sous leur direction, ait sensiblement différé de celui de l'année précédente, dirigé par l'Intendant.

Pour la Taille, les Commissions de Metz, Auch, Amiens conviennent qu'elles n'ont apporté aucun changement aux chiffres de 1788 : « Faute de temps », disent-elles, ou « faute de renseignements suffisants »¹. A Clermont, les administrateurs se bornent à faire « les changements de la plus absolue nécessité ». A Blois, le Bureau intermédiaire travaille longtemps, et ne fait que des modifications insignifiantes. Seuls les Procureurs-Syndics de Champagne déchargent trois Élections aux dépens des quatre autres ; par conséquent, les Bureaux intermédiaires sont obligés de refaire complètement la répartition entre les paroisses.

Pour la capitation des non-taillables, — dont les rôles sont dressés par les bureaux intermédiaires, et non pas par les municipalités, — les rapports signalent çà et là quelques idées nouvelles². La plus intéressante est celle des officiers municipaux de Sedan : Il s'agit d'un système de dégrèvement pour les familles nombreuses. Un chef de famille ayant deux enfants n'aurait droit à aucune réduction ; pour chaque enfant, à

1. Rapports des C. I., H. 1602.

2. Le Bureau de Blois, par exemple, décharge les officiers de justice, et augmente les cotes des nobles ; de même à Saint-Flour.

partir du troisième, la cote du chef de famille serait diminuée de un huitième; au contraire les époux sans enfants verraient leur impôt augmenté de deux huitièmes. Sans faire d'objection de principe, bien au contraire, la Commission intermédiaire ne veut pas appliquer ce système, un peu simpliste à son gré; elle voudrait faire cesser l'exemption partielle lorsque les enfants auraient atteint l'âge de travailler ¹.

L'action effective de l'administration nouvelle dans le travail de répartition est donc presque nulle, au moins dans la plupart des Généralités.

A en croire les receveurs des finances, l'intervention des Bureaux intermédiaires n'aurait eu qu'un résultat : retarder toute l'opération! Évidemment, quelques Bureaux n'ont pas pu terminer le « département » en temps voulu; le ministre a été obligé de prolonger le délai légal. Il ne faut pourtant pas exagérer l'importance de ces retards, provoqués par les prétentions des tribunaux d'Élection, ou par l'inexpérience de quelques Syndics : en janvier 1789, le département de Tonnerre est le seul qui n'ait pas terminé sa tâche, et qui soit l'objet d'un rappel à l'ordre ².

II. Mais les conditions générales que je viens d'esquisser ne sont pas réalisées partout. Dans plusieurs Généralités, l'application du principe se trouve faussée. Pour des raisons diverses, les nouveaux administrateurs n'opèrent pas la répartition de la Taille.

Dans les trois Généralités de *Normandie* et dans les trois ressorts d'assemblées provinciales inscrit dans la Généralité de *Tours*, une décision ministérielle confie à l'Intendant, pour l'exercice 1789 encore, le soin de répartir cet impôt entre les paroisses. Les assemblées municipales conservent le droit de dresser les rôles ³.

1. Rapport de la C. I. des Trois-Évêchés, H. 1602. La C. I. de Lyonnais emploie pour la confection des rôles le système du « tableau à colonnes » voté par l'Assemblée provinciale. (P. V. de la C. I. 14 mai 1789).

2. Voir dans H. 1603, circulaire du 5 déc. 1788, pour connaître l'état du travail et pour presser l'achèvement : Il y avait donc un retard de deux mois et demi environ.

3. Voir P. V. C. I. Haute-Normandie, 22 nov. 88. C. G. à C. I. du Maine (24 oc-

Quel est le motif de cette décision ?

En Normandie, elle est rendue nécessaire par l'attitude des Officiers d'Élection et de la Cour des aides. Les gens de justice accusaient Thouret, Procureur-Syndic provincial, d'avoir inspiré les édits du 8 mai, et d'avoir donné au Garde des sceaux l'idée de la « Cour plénière ». Vainqueurs, ils entendaient se venger : malgré les ordres du roi, qui n'avait pas voulu donner à la Déclaration du 28 octobre un effet rétroactif, les Élus menaçaient les Syndics municipaux, coupables d'avoir exécuté les arrêts du 8-10 août ; ils ne voulaient pas tenir pour valables les nominations de collecteurs faites selon le mode nouveau ¹.

A ce désordre, Necker ne trouve pas d'autre remède que de sacrifier les droits des Commissions intermédiaires, tout en déplorant de leur infliger ce désagrément. Il se reconnaît incapable de faire appliquer la loi !

En Touraine, l'hostilité permanente de l'Intendant suffit à expliquer les déboires des nouveaux administrateurs. En recevant les instructions du roi, — en particulier la Déclaration du 28 octobre, — cet Intendant répond au ministre que les dispositions en question sont inexécutables ². En face d'une situation troublée, le Gouvernement préfère laisser toute l'autorité à son agent direct.

C'est de leur propre gré, au contraire, que les Commissions de *Champagne* et d'*Ile-de-France* sont soustraites à la loi commune.

Dans leurs ressorts, la Taille est « tarifée » ³. Or l'application du tarif est un travail compliqué, qui dépasse les capacités d'un simple paysan ; elle est confiée à des commissaires spé-

tobre 1788.. H 1603) C. G. à Intendant d'Alençon (*Arch. Orne* C 1308, 2 décembre 1788).

La décision ne s'applique pas à la Capitation des non-taillables.

1. Voir Lebègue, *Thouret*, p. 72, 74, et Necker, *Histoire de la Révolution française...* 1, p. 66. — Sur les arrêts du 8-10 août et sur la Déclaration du 28 octobre, voir ci-dessus p. 284-285.

« Ces tracasseries n'avaient cependant pour motif qu'un petit sentiment d'humeur ou de dépit... ».

2. le 26 novembre 1788.

3. V. Marion, *Les impôts directs sous l'ancien Régime, particulièrement au XVIII^e siècle*. Paris, 1910, in-8.

ciaux. Supprimer ces agents compétents et se fier aux lumières des assemblées municipales, ce serait compromettre les résultats obtenus!

Les Procureurs-Syndics provinciaux demandent donc au Contrôleur général de retirer aux municipalités leurs attributions financières; par contre ils ne voient aucun inconvénient à confier aux Bureaux intermédiaires le travail du « département ».

Tarbé est hostile à cette solution. « Les Commissaires aux Tailles, » écrit-il le 10 avril 1788 à la Commission d'Ile-de-France, « ne sont qu'une exception au droit commun... Les membres des assemblées municipales sont aujourd'hui les seuls asséeurs, et des commissaires aux impositions, quels qu'ils soient, ne pourront être que les témoins ou les guides momentanés de leur travail ¹ ».

Mais, en face de nouvelles protestations, Necker donne gain de cause aux Procureurs-Syndics. Le 20 septembre 1788, un arrêt du Conseil autorise les deux Généralités à conserver « la forme particulière de leur régime fiscal ² ».

Enfin, dans le ressort de l'assemblée d'*Alsace* les difficultés soulevées par l'organisation des municipalités amènent des résultats sensiblement identiques : Il n'est pas possible de faire exécuter normalement la répartition de l'impôt direct.

Parmi les seize Généralités qui devaient bénéficier de la nouvelle administration fiscale en voilà donc sept, où se manifeste, une fois de plus, la faiblesse du Gouvernement.

II. *Les vingtièmes.*

Au début de 1788, le régime des Vingtièmes n'est pas identique dans tous les pays d'assemblées provinciales : il dépend des délibérations prises pendant la session de novembre-décembre 1787.

Dans les neuf Généralités où un abonnement a été conclu, les Commissions doivent administrer et répartir cet impôt;

1. *Arch. Nat.* — H. 1465. Tarbé à C. I. d'Ile-de-France (minute).

2. Cet arrêt est dans H. 1585; à l'assemblée du département de Senlis, le marquis de Grouchy proteste contre cette décision. (Bossuat, *op. cit.*).

partout ailleurs, l'ancien personnel reste compétent, et garde le droit d'opérer des vérifications ¹.

Dans l'un et l'autre cas, l'application de ces principes est fort difficile. En Orléanais, par exemple, où l'assemblée s'était montrée complaisante dans le vote de l'abonnement, la Commission ne parvient pas à réunir les renseignements, et à prendre les mesures nécessaires pour exécuter le contrat : Ici, ce sont les municipalités qui ne fournissent que des « états imparfaits ou même infidèles » ; là ce sont les apanagistes, qui ne se prêtent à faire une déclaration de leurs revenus fonciers. Dès le mois d'avril 1788, la Commission avoue qu'elle ne sera pas prête à la date fixée pour la mise en vigueur de l'abonnement : le 1^{er} juillet. — En Alsace, les protestations du clergé, qui veut conserver le droit d'être imposé par un rôle séparé, malgré la décision de l'assemblée provinciale, entravent aussi ce travail préparatoire ².

Le Gouvernement n'est pas moins embarrassé dans les généralités qui ont refusé l'abonnement : en Auvergne et en Lyonnais, par exemple. Il ordonne à ses agents de procéder à des vérifications individuelles. Mais voici un obstacle légal ! Un arrêt du 2 novembre 1777 a jadis promis qu'un contribuable ne serait jamais « vérifié », si l'ensemble de la Communauté ne l'était pas en même temps ³ !

Malgré toutes les précautions prises, et tous les ménagements recommandés aux contrôleurs ⁴, le fougueux Monstabert dénonce au Parlement de Paris « ce système d'augmentations et de vérifications ». « Il est très urgent, » dit-il, « de dissiper les inquiétudes que l'on a pu faire naître dans les Assemblées provinciales sur la véritable base de leurs fonctions ». Le 29 avril, la Cour ordonne une enquête sur la conduite des agents des Vingtièmes.

Toutes ces résistances arrêtent l'exécution du programme

1. Voir ci-dessus, p. 144 et suiv., 163 et suiv.

2. Fromont, *op. cit.*, p. 262-269, et mémoire C. I. Alsace, 22 mars 1788 dans Arch. Nat. C¹².

3. Tézenas du Montcel, *op. cit.*, p. 233.

4. Arch. dép. Puy-de-Dôme C 146 : Lettres du C. G. à C. I. 29 mars et 20 mai, 1788.

que le gouvernement s'était fixé. Il est obligé d'ajourner la réalisation de ses projets. C'est l'objet d'un arrêt du 31 mai 1788 ¹.

Le roi décide d'abord que, dans les généralités non-abonnées, les rôles du second semestre 1788 seront identiques à ceux du premier semestre ; par conséquent, il renonce, pour l'année courante, à toute augmentation de cote.

Dans les généralités abonnées, la mise en vigueur du contrat est retardée jusqu'au 1^{er} janvier 1789 : c'est une simple mesure d'égalité.

Mais l'arrêt prévoit aussi les mesures qui seront prises à dater du 1^{er} janvier 1789. Les Commissions intermédiaires qui ont conclu un abonnement doivent, dès le mois d'août 1788, commencer à préparer la répartition, pour l'exercice suivant. Aux autres Commissions, le roi veut bien permettre de faire dresser aussi les rôles de 1789 ; mais il espère, en revanche, que les assemblées provinciales de ces généralités comprendront leur devoir, et voteront un abonnement, au cours de leur session de novembre 1788, en accordant une augmentation.

Quelle est donc la raison d'être de ces dispositions compliquées ? Le ministre veut exercer une pression sur les Commissions intermédiaires ! Aux provinces abonnées, il promet en effet, pour l'année 1789, un régime très libéral.

L'Intendant n'exercerait aucun contrôle, ne donnerait aucun visa ; en cas de retard ou de négligence, il n'aurait même pas le droit de faire dresser lui-même les rôles. Dans l'esprit du Gouvernement, ces avantages vont constituer une prime. Pour en bénéficier, les Assemblées provinciales qui ont refusé l'abonnement en 1787 viendront à de meilleurs sentiments. Et ce calcul apparaît dans la lettre d'envoi où le ministre, avec une lourde insistance, indique aux Commissions intermédiaires tout ce qu'il attend de leur « attachement au bien général ² ».

1. II. 1605, p. 256.

2. *Arch. dép.* Vienne, C. 625. La lettre explique que, lorsque la Commission intermédiaire aura travaillé à la confection des rôles, elle connaîtra mieux « les revenus réels » de la province, et conseillera à l'Assemblée provinciale de faire au roi une offre « raisonnable ».

Pendant les trois mois suivants, l'arrêt du 31 mai reçoit un commencement d'exécution : ordre est donné aux Directeurs des Vingtièmes de verser aux greffiers des Assemblées provinciales « tous les papiers relatifs à cette imposition » (sauf les dossiers du personnel). Par une circulaire du 30 juin 1788, les Commissions intermédiaires sont même chargées de prononcer les modérations et les décharges pour l'exercice courant ¹.

Mais, dans cette question, comme dans tant d'autres, le changement de ministère provoque une volte-face. Le 18 octobre 1788, Necker prévient les Commissions qu'il abandonne tout espoir d'augmenter les Vingtièmes. Les abonnements conclus ne seront pas exécutés ; la nouvelle matière imposable ne sera même pas frappée. Les rôles de 1789 ne devront pas excéder ceux de 1788. Il est inutile, en effet, de chercher à tout prix de nouvelles ressources, puisque les Etats Généraux vont résoudre le problème financier.

En même temps, Necker abroge quelques-unes des concessions faites aux Commissions par l'arrêt du 31 mai. En particulier, les rôles des Vingtièmes seront établis par le Directeur et les Contrôleurs de cet impôt, et soumis seulement au visa des Procureurs-Syndics. Le ministre veut, dit un Intendant, « que cette imposition reste sous tous les rapports dans l'état où elle était en 1787 ² ».

Qu'il s'agisse de Taille ou de Vingtième, l'évolution est donc tout à fait analogue. Ballotées par des décisions contradictoires, traitées par Necker en éléments négligeables, les Commissions intermédiaires sont frappées dans leurs intérêts et dans leur autorité.

III. La Contribution représentative de la Corvée.

A la Taille, à la Capitation, aux Vingtièmes, vient encore s'a-

1. D'après la correspondance de Jullien, — *Arch. dép.*, Orne C. 1308 — 10 juillet et 27 juillet 88 (accusés de réception).

2. Sur cette circulaire, voir : *Arch. dép.* Puy-de-Dôme 4 C. 147 et Orne C. 1308 (19 octobre 1788). Faut-il en conclure que les rôles, commencés par les Commissions vont leur être retirés, pour être rendus au Directeur des Vingtièmes ? Cette mesure extrême n'est pas appliquée partout.

jouter la taxe qui remplace la corvée. Le produit doit en être employé dans la Généralité ; et, par là, cette contribution nouvelle est un des éléments du Budget provincial ; — mais d'autre part, elle est un impôt royal, fixé comme les autres par un arrêt du Conseil. La répartition est confiée à la Commission intermédiaire et à ses subordonnées : C'est un travail bien simple, puisque la Contribution représentative est payée, par le contribuable, au marc la Livre de sa Taille ».

Les difficultés pratiques sont pourtant nombreuses.

I. D'abord, le « rôle » de la contribution représentative ne peut pas être dressé en même temps que celui des autres impositions. Comme l'Assemblée provinciale s'est réunie en novembre 1787, c'est seulement en mars-avril 1788, au plus tôt, qu'intervient l'arrêt du Conseil destiné à approuver le programme de travaux, et à autoriser la perception.

Par suite, les cotes de la nouvelle taxe sont fixées en mai ou en juin, tandis que le recouvrement de la Taille est commencé depuis janvier. Les inconvénients sont évidents : Non seulement les frais sont plus élevés, parce que le collecteur, obligé de recommencer ses démarches, perçoit une indemnité spéciale ; mais aussi la perception est plus difficile, parce que le paysan, qui vient de payer son impôt principal, accueille cet accessoire avec mauvaise humeur ¹.

Il faudrait donc rendre l'arrêt du Conseil, *aussitôt* que s'achève la session de l'Assemblée provinciale. De la sorte, on aurait encore le temps de porter les cotes de la Contribution représentative sur le rôle de la Taille.

Mais le gouvernement s'y refuse ². Il invoque un motif purement administratif ³. En réalité la vraie raison est celle-ci : Le fisc a tout intérêt à faire percevoir séparément la Taille et la taxe de Corvée ; si l'impôt principal est acquitté avant tout autre, les chances d'insolvabilité sont moindres ; et

1. *Arch. Nat.* H. 1589 et 1590, demandes des C. I. de Lyonnais, Haute-Normandie, Maine, etc.

2. Au moins jusqu'en 1789. Le 12 juillet 1789, les commissions obtiennent gain de cause.

3. C. G. à C. I. Amiens, H. 1589 (minute), 15 fév. 1788.

qu'importe au Trésor que les cotes de la contribution représentative ne puissent être recouvrées? Les non-valeurs embarrassent les Commissions Intermédiaires, mais non pas le Contrôleur général ¹.

II. Comme il était facile de le prévoir, le recouvrement est très difficile. De presque toutes les Généralités, les mêmes plaintes arrivent, et les mêmes constatations ².

A l'automne de 1788, lorsque les adjudicataires réclament le paiement de leurs travaux, les Commissions Intermédiaires n'ont pas assez d'argent en caisse!

Tantôt, en Auvergne par exemple, les Assemblées municipales ont mis tant de mauvaise volonté à dresser les rôles, elles y ont laissé tant d'erreurs, que les Bureaux Intermédiaires ont été obligés de recommencer le travail : et le recouvrement peut à peine commencer en novembre 1788, avec un retard de cinq mois environ.

Tantôt, — c'est le cas de l'Orléanais, — les rôles sont faits à peu près convenablement, mais les contribuables ne paient que très lentement. Et, s'il faut en croire le Bureau intermédiaire de Blois, le receveur des finances, chargé de recueillir dans sa caisse les « fonds de Corvée » aussi bien que ceux de la Taille ³, exécute parfois des virements d'un compte à l'autre. Pressé par le ministre, qui réclame le produit de l'imposition ordinaire, ce receveur a tout intérêt « à imputer sur la Taille ce que le collecteur lui apporte ⁴ ».

En bien des cas, le recouvrement de la contribution de 1788 ne sera pas encore achevé en août 1789! A cette date, la Commission de Champagne signalera un déficit de 60.000 L.

1. Int. de Picardie au C. G. « Observations sur les délibérations de l'Assemblée provinciale », H 1589.

2. Exemple, *Arch. Nat.*, Puy-de-Dôme 4 C. 430. et P. V. des C. I. de Lyonnais, Auvergne, Champagne, Orléanais.

3. Le procédé, qui consistait à mettre en dépôt les fonds perçus chez le receveur des finances, était le plus simple. Le Conseil l'avait approuvé par arrêt du 28 février 1788 (Haute-Normandie).

Mais les commissions pouvaient en choisir un autre. Par exemple, nommer un caissier spécial.

4. Rapport lu à l'assemblée de département de Blois en 1788 (Lesueur, *op. cit.*). Le recouvrement de la Taille se prolongeait toujours pendant plusieurs mois.

sur 803.000 Livres montant de cet impôt. En Touraine, la situation est pire encore.

Comment donc assurer la marche du service? Les entrepreneurs menacent de cesser leur travail, s'ils ne touchent pas leurs acomptes! Il faut donc que les Commissions se fassent avancer, par les Caisses publiques, les sommes indispensables; elles les rembourseront ensuite, lorsque la perception s'améliorera.

Bien entendu, elles s'adressent d'abord aux Receveurs des Finances; mais, comme les retards se prolongent, quelques-uns d'entre eux coupent le crédit¹. Où trouver d'autres ressources? La Commission de Picardie obtient l'autorisation de prendre 100.000 Livres dans la Caisse de l'Octroi. De même, en Lorraine, les Procureurs-Syndics se font autoriser par le Contrôleur général, à prélever une partie des sommes produites par la vente des bois : ces fonds, qui appartiennent aux Communautés, sont déposés au chef-lieu de la Généralité.

Dans cette question, les Assemblées normandes se heurtent encore à des difficultés particulières : Comme toujours, c'est la Cour des aides qui entrave leur action. Elle s'aperçoit que les Commissions intermédiaires ajoutent, à la contribution fixée par l'arrêt du Conseil, une somme destinée à couvrir les frais de recouvrement². Cette somme en elle-même est insignifiante, mais l'occasion de nuire aux Assemblées provinciales est trop belle pour que les magistrats la laissent passer. Ils déclarent que les rôles ne sont pas valables. Et la perception ne peut s'opérer³.

Alors s'engage un long conflit : aux ordres du roi, le Parlement, d'accord avec la Cour des aides, répond par un arrêt du 10 mars, qui est cassé par le Conseil le 7 mai; mais la validité de cet arrêt de cassation est contestée, parce qu'il n'est pas

1. *Arch. Nat.*, H. 1589 : Dossiers Poitou, Lyonnais, Haute-Normandie, Picardie et P. V. C. I. Lorraine, 1^{er} mai, 22 août 1788.

2. Lebègue, *Thouret*, p. 71-75.

3. *P. V. C. I. Hte-Normandie* (édit. Lebègue), 15 janvier 1789.

A Caen, l'Intendant refuse de signer les rôles, en se fondant sur le même argument.

revêtu de Lettres Patentés. Le 8 juillet 1789, enfin, le gouvernement impose sa volonté aux Cours souveraines.

Jusqu'à là¹, le recouvrement de la contribution représentative pour l'exercice 1788 est arrêté. La Commission de Haute-Normandie ne peut plus trouver d'adjudicataires : c'est un retard d'un an dans l'exécution des travaux. Désorganisation du service ; discrédit des nouveaux administrateurs : voilà le résultat souhaité et obtenu par les magistrats.

III. Dans les régions, où le recouvrement parvient à s'opérer pour l'exercice 1788, il semble parfois difficile de renouveler l'opération en 1789, parce que les contribuables manifestent leur mécontentement de voir les privilégiés échapper à ce nouvel impôt.

Parfois, les administrateurs provinciaux prennent cette critique à leur compte : en Lorraine, un membre de la Commission intermédiaire, Durival, proteste à plusieurs reprises contre l'injustice dont est victime le Tiers-Etat², et refuse de signer les rôles. Évidemment les contribuables n'ignorent pas ces discussions.

C'est en Roussillon que les incidents les plus vifs se produisent : malgré la résistance de ses collègues, le Procureur-Syndic Flucia rédige un mémoire destiné à combattre le privilège ; il en donne lecture aux chefs des corporations, pour ameuter les contribuables (décembre 1788). — Il faut s'attendre à voir le Tiers-Etat refuser le paiement de la contribution représentative, dès les premières semaines de 1789 ! Les privilégiés auront-ils la bonne idée de renoncer volontairement à leur exemption ? Si quelques nobles et possesseurs d'offices y sont disposés, les ecclésiastiques ne semblent pas s'y prêter.

Après avoir exposé ces faits au Contrôleur général, la Commission lui demande l'autorisation de ne point lever la taxe de corvée : elle a quelque argent d'avance, pour solder les tra-

1. A Caen, l'intendant prolonge la résistance jusqu'en septembre.

2. P. V. C. I. fts 78 et 88. Le 7 mai 1789, enfin, l'avis de Durival triomphe ; ses collègues votent la suppression de ce privilège.

Voir aussi H. 1602 (rapport C. I. Picardie et Trois-Évêchés) et P. V. de C. I. Haute-Normandie, 31 déc. 1788.

vaux urgents. Et le ministre, incapable de prendre une décision générale, lui permet d'agir à sa guise ¹ !

De toutes les attributions délicates confiées aux nouveaux administrateurs, « il en est peu qui aient éprouvé autant d'obstacles et de difficultés que l'assiette et le recouvrement de la contribution représentative de la corvée » : cette phrase découragée des Procureurs-syndics de Metz répond bien à l'état d'esprit de leurs collègues. « L'imposition est au-dessus des forces des contribuables, et cependant elle est insuffisante pour l'entretien des chemins », écrit la Commission de Châlons. « Elle a excité et cause encore de grandes réclamations », écrivent les administrateurs d'Alsace ².

Pourquoi donc ? La suppression de la corvée n'était-elle pas souhaitée depuis longtemps ? Certes oui ! mais, en pratique, « tout ce qui tend à tirer de l'agriculteur un numéraire qui lui manque pour son exploitation rurale » est une innovation maladroite. Le contribuable constate simplement qu'il paie un impôt supplémentaire, lui qui a déjà tant de peine à acquitter sa cote habituelle ; il oublie bien entendu les maux du travail obligatoire.

Et le gouvernement, en exemptant les non-Taillables, laisse au nouvel impôt « ce caractère de servitude », dont on faisait grief à la Corvée ³.

*
* *

Agents du gouvernement, les Commissions font tous leur efforts pour mener à bien une tâche difficile, mais elles sont constamment gênées par les tâtonnements du pouvoir central. Jamais les décisions générales, rendues par arrêts du Conseil, ne sont exécutées d'une manière uniforme et régulière dans toutes les Généralités. L'instabilité et l'exception sont les caractéristiques de ce régime administratif.

1. Voir Sellier, *op. cit.*, et H. 1590. C. G. à C. I. (minute) 18 avril 1789.

2. Voir les rapports de H. 1602.

3. Ce sont les expressions de la Commission d'Alsace.

CHAPITRE IX

La commission intermédiaire, agent de la province.

En même temps qu'elle assure, par ordre du Gouvernement, le fonctionnement du régime municipal et la levée de l'impôt direct, la Commission intermédiaire s'efforce de subvenir aux besoins provinciaux : Pour cela elle peut compter sur des ressources spéciales et déjà établies.

Il faut donc examiner comment se présente, en recettes et en dépenses, le « budget provincial ».

SECTION I

Les recettes.

La composition du budget provincial à cet égard a été étudiée par M. Fromont¹ dans le cadre de la généralité d'Orléans : Il a soigneusement analysé les divers éléments ; il a cherché aussi à déterminer exactement quelles initiatives pouvait prendre la Commission intermédiaire, et quelles approbations elle était obligée de solliciter. Le premier, il a donc fixé les éléments du problème, et apporté des résultats précis.

Mais peut-être a-t-il eu tendance à exagérer l'*autonomie* financière qu'il attribue à l'administration provinciale. En comparant ses indications aux pratiques administratives relatives par les procès-verbaux des Commissions, on se trouve amené à des conclusions plus timides.

1. *Essai sur l'assemblée provinciale de la généralité d'Orléans*, p. 141-149 et 292-317.

I. *Les fonds.*

Tout d'abord quelles étaient les sommes destinées à acquitter les dépenses provinciales ?

Au cours de leur session, les assemblées n'avaient pas pu obtenir une énumération complète de ces fonds. Le ministre donne bien quelques indications ultérieures, par une circulaire du 8 mars 1788 ; mais il faut surtout s'attacher aux comptes rendus des Commissions pour dresser un tableau complet :

Le produit de l'impôt direct n'est pas entièrement destiné au Trésor Royal : une partie de la recette n'entre pas dans les caisses du Trésor, ou — après y être entrée — est bientôt renvoyée dans les provinces, sous forme de « don du roi ».

Parmi toutes les sommes qui sont dépensées dans la Généralité où elles ont été perçues, et à son profit, il est possible de distinguer trois catégories¹ :

1. Les premières peuvent être désignées par le terme de *ressources à affectation spéciale* : elles sont établies pour un usage déterminé, auquel elles sont exclusivement destinées. Dans cette rubrique, doivent être compris les fonds suivants :

1° La *Contribution représentative* de la Corvée, dont le produit sert uniquement à la construction et à l'entretien des routes.

2° Le *moins-imposé* et les *fonds de charité*, qui sont des sommes accordées annuellement par le roi pour diminuer la Taille des contribuables malheureux, et pour fournir du travail aux indigents.

3° Le fonds des *Ponts et Chaussées* : le total annuel, imposé comme « Accessoire de la Taille », en est invariable ; mais le roi prélève une part plus ou moins forte pour les Services centraux. L'excédent disponible est laissé à la province pour la construction et l'entretien des *Ouvrages d'art*, et le traitement du personnel. Ce fonds est absolument distinct de la contribution représentative.

II. Les recettes de la seconde catégorie sont les « *fonds*

1. En Orléanais, sur 7.706.000 livres payées par les contribuables, 2.001.794 livres sont employées au profit de la région.

variables de la Taille ». Dans le « second brevet » de cet impôt, — désigné sous le nom d'« Accessoires de la Taille », — sont levées des sommes destinées à payer l'habillement des milices, les casernements de la maréchaussée et le logement des troupes, les convois militaires; d'autres encore, à entretenir le haras et la pépinière de la Généralité, à reconstruire un hôpital ou une prison.

Toutes ces dépenses sont essentiellement variables d'une année à l'autre; quelques-unes même sont momentanées. Mais, comme le Second Brevet de la Taille est invariable depuis 1780, la somme imposée est identique, quels que soient les besoins : C'est ainsi que l'Assemblée d'Auvergne se plaignait — nous l'avons vu — de voir lever sur la province 149.377 livres destinées à la Milice, alors que, depuis huit ans, celle-ci n'avait pas été convoquée.

Par conséquent, il y a là un reliquat disponible, qui provient des impositions dont l'objet n'existe plus : c'est ce reliquat qui porte le nom de « fonds variables ».

III. Enfin les « *fonds libres de la Capitation* » constituent le dernier élément des recettes. Ces fonds sont invariables, à la différence de la catégorie précédente; ils sont prélevés sur le produit de la Capitation : c'est un cadeau du roi¹.

Jusqu'en 1787, ils étaient à la disposition de l'Intendant pour les dépenses d'administration : frais de secrétariat, et gratifications, — non-valeurs dans le recouvrement de la Capitation, — indemnités allouées aux collecteurs. Les secours distribués aux villages incendiés, ou atteints par une épidémie, étaient imputés sur cette catégorie de recettes.

En principe, chacun de ces objets de dépense ne forme pas un compte spécial; mais, en fait, quelques-uns d'entre eux sont fixes, et identiques d'une année à l'autre : par exemple les frais de bureau de l'Intendance; d'autres, quoique permanents, atteignent un chiffre variable : par exemple les gratifications; d'autres enfin sont accidentels, mais ne peuvent bénéficier que de l'excédent disponible.

1. Mais sans affectation spéciale, à la différence des « fonds de charité ».

Peut-être cet essai de classement, si simple qu'en soit le cadre, est-il imprudent? Il semble résulter des faits; mais aucun règlement ne l'exprime d'une façon formelle. Et d'ailleurs, comme pour toutes les pratiques administratives de l'ancien Régime, ces faits eux-mêmes ne se répètent pas, dans toutes les provinces, avec une régularité absolue.

D'abord, parmi les sommes imposées en « Accessoires de la Taille », il y a des fonds destinés à la construction des canaux et à la défense des côtes : œuvres d'intérêt général; il serait donc inexact de poser, en principe que le produit du « Second Brevet » est employé uniquement au bénéfice de la Généralité.

Ensuite, les recettes ne sont pas partout identiques, même dans la première catégorie. Par exemple, la Lorraine n'a jamais reçu de moins-imposé, ni de fonds de charité; l'Alsace paie des taxes multiples pour les fourrages de la cavalerie qui y tient garnison, et pour les « épis » qui sont construits le long du Rhin.

Enfin, en Gascogne et en Ile-de-France, par exemple certaines dépenses — généralement considérées comme accessoires de la Taille — sont imputées sur les fonds libres de la Capitation: il semble que ce soit là une question de forme, qui ne modifie en rien la nature des fonds et leur mode d'emploi; mais cela complique la terminologie. Les Généralités en question parlent de leurs « fonds variables de la Capitation ».

Ces différences locales étaient gênantes. Pour faciliter le contrôle, le ministre essaye d'établir, au début de 1789, un cadre uniforme, et de faire dresser un tableau général des fonds libres et variables. Mais le rédacteur de ce document néglige d'indiquer les bases exactes du nouveau classement¹.

1. Ce tableau est dans H 1609. Il donne, entre autres indications, le chiffre des fonds libres de la Capitation pour chaque Généralité, en déduisant toutefois les sommes destinées à faire face aux non-valeurs et aux taxations des collecteurs.

Le chiffre varie entre 40.000 livres et 50.000 livres pour la plupart des Généralités. Il s'élève jusqu'à 141.076 livres en Champagne, et s'abaisse à 9.846 livres pour les Trois-Evêchés.

II. *Les ressources disponibles.*

Ces définitions ne sont après tout qu'un problème secondaire; elles ne sont pas inutiles parce que les termes de « fonds libres », « fonds variables », « fonds des Ponts et Chaussées » reviennent à chaque instant dans la correspondance officielle; mais elles ont moins d'intérêt pour nous que la question suivante : dans quelle mesure une Commission intermédiaire peut-elle trouver des sommes disponibles pour les dépenses nouvelles, ou imprévues? A-t-elle le droit de réduire certains chapitres de dépenses, pour se réserver des crédits susceptibles de recevoir une autre affectation¹?

I. Les recettes de la première catégorie, — nous l'avons vu, — ne peuvent être employées à un autre objet que celui pour lequel elles sont créées. Il est bien spécifié, notamment, que le produit des rabais obtenus dans les adjudications de travaux sera mis en réserve pour exécuter des travaux neufs, à moins, comme le voudrait le Parlement de Rouen, qu'on ne diminue d'autant la contribution représentative, pendant l'année suivante. — Mais, en tout cas, il n'est jamais question d'employer les économies ainsi réalisées à l'amélioration d'un autre service public².

Dans la seconde catégorie, la situation est différente. La Commission peut essayer de réaliser des économies, en diminuant par exemple les crédits destinés aux casernements, ou aux pépinières. Les rapports présentés aux Assemblées provinciales ont précisément montré quelles compressions de dépenses il est possible de réaliser. Mais, pour décider la moindre de ces économies, il faut que la Commission ait l'approbation du Gouvernement; elle ne peut pas, de sa propre autorité, réduire les crédits³.

1. M. Fromont estime qu'il existe un véritable projet de Budget, dressé par la Commission.

2. En nov. 1788, la C. I. de Lyonnais paie les adjudicataires avec les fonds de charité : mais il ne s'agit que d'un prêt; elle s'engage à remettre intégralement, dans la caisse des « fonds de charité », la somme ainsi prélevée. — Dans l'hiver 1789-90 seulement, ce principe sera abandonné.

3. Exemples : les fournitures militaires, en Ile-de-France et dans les Trois-Evêchés. La C. I. d'Alsace obtient la libre disposition de 60.000 livres affectées à ces fournitures.

Enfin, lorsque la Commission examine les « fonds libres de la Capitation », elle aboutit à une constatation analogue : En principe, la disposition de ces sommes est « entièrement subordonnée » à ses décisions. En réalité, les taxations des collecteurs et les non-valeurs ne sont pas susceptibles de compression. Les frais de bureau de l'Intendance échappent à son contrôle; de même les sommes nécessaires à l'entretien du Dépôt de mendicité, ou au logement de la Maréchaussée sont inscrites *d'office* au Budget provincial¹. Seul, l'excédent est pratiquement disponible. Encore la Commission n'est-elle pas libre d'inscrire les dépenses à sa guise, dans les limites de ces crédits : L'approbation du gouvernement est toujours nécessaire.

II. Tout l'exposé précédent fait ressortir le défaut du système : les Assemblées provinciales et leurs Commissions n'ont pas leurs coudées franches, elles sont gênées quand elles ont à établir leurs propositions de dépenses, puisque la presque totalité des crédits a déjà une affectation, à laquelle il n'est pas permis de toucher, et puisque, entre ces « compartiments », les virements sont, au moins pour une catégorie, complètement interdits. Les fonds disponibles pour engager une dépense nouvelle sont donc extrêmement réduits.

Les procès-verbaux donnent rarement un chiffre : seuls les rapporteurs des Trois-Évêchés et de Champagne risquent un calcul. L'un estime qu'il restera à la Commission intermédiaire 2.500 livres sans affectation précise, et l'autre 7.362 livres ! Evidemment les fonds « variables » de la Taille n'entrent pas en ligne de compte dans cette estimation, parce qu'il n'est pas possible de les évaluer par avance; mais tout l'excédent disponible qu'ils pourraient offrir sera absorbé par les frais d'administration de l'assemblée provinciale²!

tées jusque-là à l'entretien des haras. (*Arch. Nat. C.*¹ « Résultat des opérations de la Commission », 1789, in-40, 50 p.)

1. Cf. Fromont, *op. cit.*, p. 591-596. A l'origine, d'après l'étude de M. Mourlot pour la Généralité de Caen, toutes les dépenses de caractère *militaire* devaient être décidées par l'Intendant, et inscrites *d'office*. En fait, les Commissions parvinrent à surveiller les marchés de fournitures et l'entretien des casernements.

2. En Auvergne, la C. I. constate, le 23 avril 1788, qu'elle a 8.854 L. disponibles sur les fonds libres.

Aussi n'est-il pas rare de voir les Commissions intermédiaires obligées de refuser un secours minime à un indigent. Les Procureurs syndics de Lorraine, sollicités par un soldat invalide qui, pour vivre, possède « les 3 sols de solde journalière », sont contraints de répondre qu'ils n'ont « aucun fonds pour venir à son secours ».

III. Les administrateurs peuvent-ils se procurer des ressources supplémentaires par l'impôt?

Évidemment ¹ oui, — mais il leur faut la permission du Gouvernement. L'art. I (2^e section) du règlement du 5 août 1787 dit en effet : « Il ne sera fait aucune levée de deniers qu'elle n'ait été ordonnée ou autorisée par S. M. ». L'assemblée provinciale ne possède donc pas le droit de lever des centimes additionnels, dans la limite d'un maximum légal, comme peuvent le faire nos Conseils Généraux

Mais les dépenses qui sont à la charge des Communautés seules, — par exemple la construction d'une fontaine, la réparation de l'Eglise, etc., — ne font pas partie du budget provincial; elles sont payées au moyen d'une « taxe locale » répartie sur tous les intéressés possesseurs d'un fond de terre, y compris les privilégiés : c'est là une ressource tout à fait distincte de celles que je viens d'analyser.

Une imposition locale de ce genre, si elle est inférieure à 500 l., peut être autorisée par la Commission intermédiaire, à condition qu'elle fasse valider en bloc, tous les 6 mois, les approbations qu'elle a données, en envoyant la liste au ministre ² : c'est un acte de *tutelle* administrative. Il n'implique pas le moins du monde que la Commission ait le droit d'engager elle-même une dépense inférieure à 500 l. sur les fonds libres, à plus forte raison d'ajouter un « accessoire » aux impôts ordinaires ³.

1. *Instructions de novembre 1787*, 3^e partie. S'il s'agit d'un impôt de moins de 500 l., l'*Intendant* a qualité pour donner l'autorisation.

2. *Ib.*, 2^e partie, paragraphe 62.

3. Dans le cas d'une imposition locale, il ne s'agit pas d'*autonomie financière* à proprement parler, comme le croyait M. Fromont. La C. I. n'ordonne pas la levée de deniers; ce sont les habitants eux-mêmes qui décident de s'imposer.

III. *La procédure des autorisations.*

Puisque l'autorisation du Conseil du roi est nécessaire pour permettre à la Commission intermédiaire d'engager une dépense, même dans la limite des crédits alloués, la dernière question qui se pose est celle-ci : Quelle *procédure* organisent les circulaires ministérielles pour l'octroi de cette autorisation ?

Le Contrôle général des finances a adopté successivement deux régimes — l'un, très strict, défini par la circulaire du 8 mars 1788 ; l'autre, plus libéral, établi le 10 janvier 1789.

D'après la première circulaire, la Commission doit envoyer au Contrôle général l'état détaillé des dépenses qu'elle veut faire acquitter sur les « fonds libres » ; elle lui soumet de même le projet de distribution du moins imposé et des fonds de charité¹ : c'est donc le régime de l'autorisation préalable et spéciale.

Lorsque le bordereau de propositions a reçu l'approbation du Contrôleur général (qui peut réduire les dépenses inscrites²), il est expédié à l'Intendant. Celui-ci délivre une ordonnance globale, qui enjoint au receveur des finances de mettre la somme à la disposition de la Commission. Les Procureurs-syndics signent alors des mandats nominatifs au profit des intéressés.

C'est ainsi que les administrateurs de Champagne sont obligés de demander une autorisation préalable pour verser une gratification de 200 l., accordée traditionnellement au bénéficiaire depuis 1782³ !

Pour éviter ces lenteurs, le greffier ou les syndics avancent parfois, de leurs propres deniers, les fonds nécessaires pour payer quelque dépense urgente ; ils demandent ensuite l'autorisation ministérielle, et, au reçu de la réponse, ils se font rembourser par la caisse provinciale.

A ce régime très rigoureux, la circulaire du 10 janvier 1789

1. Pour le moins-imposé, le C. G. exige des états *nominatifs*.

2. Ex. P. V. C. I. Haute-Normandie, 4 sept. 1788.

3. Lettre C. I. à C. G., 7 janvier 89. — H. 1609.

apporte des adoucissements appréciables¹ : Dorénavant, l'intendant expédiera au début de l'année deux « ordonnances générales », l'une égale au montant des fonds libres, l'autre au montant des fonds variables. Aussitôt, ces sommes seront mises à la disposition des Commissions; elles y trouveront un double avantage : Connaître à l'avance le total des fonds, et éviter d'avoir à demander la signature de l'Intendant sur chaque bordereau.

Pour délivrer les mandats nominatifs la Commission se conformera aux règles suivantes :

Dans certains cas, énumérés limitativement, elle pourra faire acquitter immédiatement « sans aucune autorisation préalable » les dépenses qu'elle aura votées. Ce texte vise les affaires *urgentes* (secours aux indigents, aux pères de familles nombreuses, etc.) et les « dépenses annuelles, *déjà autorisées* par le Conseil² ».

Dans tous les autres cas, l'autorisation préalable subsiste, comme sous le régime précédent.

Ce n'est donc pas une concession bien dangereuse que fait le gouvernement. Le principe de la tutelle administrative est maintenu.

Il faut noter d'ailleurs que ce nouveau régime s'applique seulement aux fonds libres et variables : Les fonds des routes et des ponts et chaussées restent soumis aux règles anciennes³. De plus il ne remédie en rien à l'insuffisance des disponibilités⁴ !

*
* *

Le droit de créer, de leur propre autorité, une recette nouvelle; la faculté de changer la destination des recettes exis-

1. H. 1609, minute corrigée. Elle n'est pas expédiée en Alsace-Lorraine et Roussillon.

2. Tous les 2 mois, la C. I. envoie au conseil un état des sommes ainsi déboursées, pour permettre le contrôle.

3. C'est-à-dire que la C. I. délivre les mandats d'à-compte, et l'intendant le mandat définitif, en payant le dernier cinquième de la somme.

4. C'est ce que font remarquer les C.I. de Metz et de Soissons (H. 1609), 5 février et 17 janvier 1789.

tantes ; — voilà le minimum indispensable, que les Commissions intermédiaires cherchent vainement à obtenir ¹. Le gouvernement entendait maintenir fermement la concentration administrative.

SECTION II.

L'administration des intérêts régionaux.

Avec une initiative si limitée, avec des ressources si insuffisantes, les Commissions intermédiaires ne sont évidemment pas en situation d'entreprendre des innovations sérieuses. Tout au plus peuvent-elles essayer d'apporter des améliorations de détail dans les conditions de la vie économique régionale.

1. Les travaux publics.

La direction des travaux publics est, à cet égard, leur préoccupation principale. Étude des travaux à effectuer, enquêtes auprès des Bureaux intermédiaires, mesures urgentes à prendre pour éviter des dégradations : voilà les sujets qui reviennent à chaque instant dans les procès-verbaux des Commissions.

Il y a lieu aussi d'ordonner les adjudications², de payer les à-compte sur le vu des certificats délivrés par les ingénieurs, de résoudre à l'amiable les difficultés qui peuvent s'élever entre l'ingénieur et les entrepreneurs.

Enfin les Procureurs-syndics sont en correspondance régulière avec le Directeur des travaux au Contrôle général : M. de la Millière ; outre les délibérations qu'ils doivent lui soumettre, ils ont très fréquemment aussi des conseils à lui demander : La Millière, avant de répondre, prend autant que possible l'avis de l'Intendant ; mais il montre toujours beaucoup de bonne volonté à l'égard des nouveaux administrateurs.

1. Les dépenses obligatoires et les recettes à affectation spéciale existent dans le budget départemental actuel : mais elles n'en constituent qu'une faible partie.

2. A Châlons, Riom, Orléans, les C. I. font à ce sujet des règlements minutieux.

Parmi les questions délicates, figure la résiliation des marchés d'entretien passés par les Intendants, — à cet égard, les Commissions obtiennent satisfaction; et le règlement des indemnités d'expropriation, — où les efforts sont vains, faute de crédits. Mais la principale source de difficultés, c'est l'égoïsme des Bureaux intermédiaires : Ils n'admettent pas que les économies réalisées par eux, dans leur ressort, tournent au profit de la Généralité tout entière¹; ils ne veulent pas davantage qu'un Département puisse engager des dépenses extraordinaires, et absorber par conséquent une part de la contribution représentative supérieure à la somme recouvrée sur son territoire.

C'est un conflit de cette espèce qui provoque de graves incidents en Soissonnais. Les adjudicataires ne peuvent être payés, ils mettent en campagne des huissiers; dans le pays, une certaine méfiance se manifeste à l'égard de la nouvelle administration; et, pendant huit mois, les bureaux du Contrôle général, malgré des sollicitations pressantes, ne font rien pour mettre fin à cette situation².

Les revendications des Bureaux intermédiaires sont d'ailleurs satisfaites dans les règlements élaborés par les Commissions d'Orléanais et des Trois-Évêchés³.

Dans l'ensemble, l'effort constant et consciencieux des nouveaux administrateurs a certainement été fructueux. Sans doute, les Commissions n'ont pas exécuté beaucoup de travaux neufs pendant l'année 1788 : la modicité des fonds, et les difficultés de perception les en empêchaient. Mais elles ont réalisé la plupart du temps de sérieuses économies, qui leur auraient permis d'élargir ensuite leur programme, — si les circonstances n'étaient pas venues interrompre leur effort en 1789.

S'agit-il de routes ? Un des départements de Picardie an-

1. Exemples : Assemblée de département d'Abbeville (rapport C. I. Picardie, H. 1602).

2. J'ai déjà fait allusion à ces incidents. Cf. ch. vi, sect. 2.

3. *Arch. Nat.* H. 1602 (C. I. des Trois-Évêchés) et arrêtés de la C. I. d'Orléanais : 20 déc. 1788 et 26 janvier 1789 (cités par Fromont).

nonce un rabais de 11.000 livres sur des devis montant à 70.000 Livres; un autre, en Haute-Normandie, obtient ainsi 51.000 livres. En Lorraine, la Commission entretient 510 lieues de routes, avec 326.840 livres, tandis que l'Intendant avait dépensé 440.000 livres pour en entretenir 353¹. Dans les Trois-Evêchés, l'économie est aussi très sensible.

S'agit-il d'ouvrages d'art? La Commission d'Alsace examine les conditions dans lesquelles sont exécutés les ouvrages appelés « épis », qui doivent protéger la plaine contre les inondations; elle découvre des abus : profits excessifs des entrepreneurs, gaspillage de la matière première, et croit pouvoir réaliser, pour certains marchés, une économie de 40 %².

La valeur des résultats obtenus par les administrateurs provinciaux est confirmée par le témoignage de La Millière.

Appelé, en 1790, à remettre à la Constituante un tableau de son service, il rend hommage à l'activité des Commissions intermédiaires³ : « Je suis sûr » écrit-il, « que si elles étaient établies depuis quatre ou cinq ans seulement, le service serait à sa perfection dans toutes les parties du royaume; et je suis autorisé à le croire d'après la manière dont le service s'est monté depuis deux ans, et dans des moments qui en vérité n'étaient pas favorables... Toutes les communications du royaume, qui étaient dans le plus mauvais état du monde, sont à présent parfaitement belles. »

II. *La production économique.*

L'exécution des délibérations prises par les assemblées provinciales en matière de production agricole ou industrielle était beaucoup plus difficile : Les mesures législatives souhaitées par les rapporteurs n'étaient pas intervenues, et les Procureurs-syndics renouvelaient vainement leurs démarches⁴.

1. D'après R. Glotz, étude manuscrite sur l'assemblée de Lorraine, déjà signalée ci-dessus.

2. Ces calculs de la C. I. sont d'ailleurs contestés par l'Intendant. Mémoire déjà signalé : page 254.

3. *Mémoire sur le département des Ponts et Chaussées*, p. 95.

Pourtant, à plusieurs reprises, les commissions avaient eu à se plaindre de la défiance des ingénieurs.

4. Cf. rapport des C. I. de Gascogne et des Trois-Evêchés (H 1602).

Quant aux encouragements que désiraient accorder les Commissions, l'absence de crédits était un obstacle absolu.

Aussi n'y a-t-il guère de réalisations pratiques à signaler dans ce domaine : Les nouveaux administrateurs se contentent d'intervenir auprès des pouvoirs publics en faveur de l'industrie locale, et de faire quelques enquêtes.

L'objet des *interventions* est naturellement très varié :

La Commission d'Ile-de-France, par exemple, se préoccupe de la crise industrielle qui se manifeste à Sens et à Beauvais. Quelle en est la cause ? Le traité du commerce de 1786 est généralement tenu pour responsable. Pourtant, un membre du département de Saint-Germain-en-Laye, Boislandry, soutient une idée différente : D'après lui, le régime douanier libéral pourrait être au contraire un stimulant pour notre industrie ; l'arrêt des affaires est dû à l'inquiétude provoquée par le déficit¹.

La crise est grave dans l'industrie lyonnaise, au début de 1788² ; le chômage atteint près de 20.000 ouvriers, auxquels il faudrait pouvoir verser des secours journaliers. Ces secours se prolongeraient pendant quatre mois, jusqu'à la date de la foire de Leipzig, qui amène toujours un gros mouvement d'affaires ; ils exigeraient 60.000 Livres par mois. Où trouver cette somme ? Un secours du gouvernement, et une souscription sont les seuls moyens qu'envisage la Commission intermédiaire.

Quelle est l'efficacité pratique de ces requêtes ? Une étude locale seule pourrait l'indiquer. Les résultats les plus nets sont obtenus en Haute-Normandie et en Picardie, où les Procureurs-syndics obtiennent une forte subvention pour créer un bureau d'encouragement à l'industrie.

Les *enquêtes* entreprises par les Commissions sont fort intéressantes pour l'histoire économique³. Malheureusement les traces que les archives départementales en ont gardées ne sont pas toujours complètes.

1. Bossuat, *op. cit.*

2. P. V. de la C. I. (éd. Guigue), 28 fév. 88.

3. Cf. Mourlot, *op. cit.*, p. 259, et l'article de M. Aulard, *Révolution française*, t. 38, p. 40, sur les études de M. Benet.

Outre une enquête générale, prescrite par le gouvernement en juillet 1789, pour comparer le rendement de la récolte à celui de l'année précédente, quelques Commissions prennent l'initiative de faire dresser par les Assemblées municipales une sorte d'inventaire des ressources et charges locales. Tel est le questionnaire établi par les Procureurs-syndics d'Orléanais le 22 septembre 1788 : Chaque Communauté doit indiquer le chiffre de la population, — le contingent fourni pour la milice, — le nombre de décès par suite d'épidémies ; elle doit dire le genre de récoltes, l'importance du marché, le nombre d'ouvriers employés dans les manufactures. Bien entendu, le chiffre des impositions doit être mentionné¹.

Parmi les enquêtes dont l'objet est plus limité, deux au moins méritent une mention spéciale².

L'instruction primaire préoccupe la Commission de Champagne : Les renseignements reçus attestent à la fois que les écoles sont trop peu nombreuses, et que les maîtres sont très inférieurs à leur tâche. Dans le département de Reims, sur 372 communautés, 308 ne possèdent pas d'école : Pour en créer, il faudrait un vote des habitants, car les frais de ce genre sont réglés par voie d'imposition locale. « Si chaque paroisse appliquait à l'éducation de la jeunesse toutes les dépenses qu'elle sollicite pour des cloches », constatent les Procureurs-syndics, la difficulté pourrait être résolue³.

Les renseignements qui concernent les Gabelles ne sont pas

1. Fromont, *op. cit.* p. 553. Les résultats de l'enquête existent pour le département de Châteaudun (Cf. C. Bloch, *Révolution française*, t. 33, p. 145). Dans le même ordre d'idées, voir rapport de la C. I. de Gascogne. II 1602.

2. Par exemple :

Auvergne, sur le fonctionnement de la poste *Arch. dép.* 4 C. 320.

Anjou, sur la mendicité (quatre dossiers).

Basse-Normandie, réponses des Municipalités. (Orne C. 1186), étude autographiée de M. Benet, archiviste. *Maine*, id. (Sarthe C. 93-96).

Touraine, questionnaire établi par les C. I. (Indre-et-Loire, C. 733).

Berry, statistique agricole de 1786 (Cher C. 1317).

et *Alsace*, l'enquête de la C. I. sur le régime douanier.

3. Marne. C. 2882. Voir aussi H. 1603. C. G. à C. I. des Trois-Évêchés, 21 mai 88, pour l'autoriser à désigner les maîtres d'école.

moins importants : Les administrateurs ne sont pas compétents, en principe, pour émettre un vote au sujet des impôts indirects, mais ils peuvent en examiner les répercussions économiques : Aussi souhaitent-ils souvent le remplacement de la Gabelle par une taxe quelconque ; pour amorcer ce travail, ils cherchent à se procurer des indications précises.

Les fermiers généraux doivent les leur fournir ¹ : Mais ils ne s'y prêtent pas volontiers ; en fait, ils éludent toutes les questions délicates ².

Aussi, dans le Maine, un des pays qui souffrent le plus de la Gabelle, la Commission Intermédiaire s'adresse-t-elle aux assemblées municipales pour obtenir ces renseignements : Dans sa délibération, elle déclare que l'impôt sur le sel est « désastreux ». Aussitôt les fermiers généraux protestent : Une telle enquête peut surexciter l'opinion publique, et amener des désordres dont les employés de la Ferme seront les premières victimes !

Le 3 juillet 1788, pourtant, dans un mémoire au roi, les Directeurs de la Ferme reconnaissent que la taxe de remplacement est une solution raisonnable, en théorie, mais ils s'ingénient aussitôt à en montrer les inconvénients pratiques. — N'importe ! L'enquête menée par les Commissions Intermédiaires est de nature à précipiter cette solution.

III. *Les secours.*

Encouragements sollicités par l'industrie, — enquêtes destinées à préparer les délibérations futures : ce sont des œuvres de longue haleine. Or, d'autres questions s'imposent immédiatement à l'attention des Commissions : La misère est grande pendant l'hiver 1788-89 ; aussi les secours aux indigents, les institutions de bienfaisance, le ravitaillement de la région sont des préoccupations constantes, dont témoignent tous les procès-verbaux.

A la fin du printemps, et au début de l'été 1788, la grêle

1. D'après une lettre du C. G. du 22 fév. 1788. *Arch. Nat.* G¹ 87.

2. G¹ 87. Lettres et Mémoires des C. I. d'Orléanais, d'Auvergne, et du Maine. Cf. aussi le vote de l'assemblée de Picardie en novembre 1787.

ravage les récoltes : L'Orléanais, le Soissonnais et la Picardie sont atteints, aussi bien que l'Auvergne et la Gascogne. Puis vient un hiver particulièrement rigoureux ; enfin, lors du dégel des inondations se produisent.

Comment faire face à cette série noire ? Les demandes de secours affluent, et les fonds de charité sont insuffisants. Le gouvernement est obligé d'accorder des crédits extraordinaires. La Généralité d'Orléans, par exemple, reçoit en tout, 92.000 livres : « Je vous prie, messieurs, d'économiser cette somme, et de la faire servir habilement et attentivement à tout, car nous ne sommes pas riches », écrit Necker de sa propre main ¹. Le ministre accorde en outre des remises exceptionnelles sur les impôts directs.

Pendant l'hiver, il envoie aussi des secours en nature. Dès la fin de décembre 1788, la Commission de Gascogne veut créer des soupes populaires : Il lui faudrait du riz, qu'elle mélangerait à du maïs : « Deux assiettes, qui reviennent à six liards, peuvent suffire pour empêcher les enfants et les femmes, qui ne sont pas occupés à des travaux pénibles, de languir ». Des distributions analogues ont lieu dans cinq autres Généralités ².

Aux indigents, il faut donner l'assistance par le travail : La répartition des fonds de charité, l'emplacement des ateliers forment donc l'objet de nombreuses délibérations. Les efforts des Commissions de Picardie, de Haute-Normandie et de Champagne semblent fructueux ³.

En face de ces besoins urgents, les règlements soigneusement élaborés sont vite abandonnés : En Orléanais, par exemple, la Commission renonce à exiger que les Communautés participent aux frais des ateliers.

Aux cultivateurs éprouvés par la grêle, il faut donner le moyen de reconstituer leurs semences. En Soissonnais et en

1. 2 février 1789. Lesueur, *op. cit.*, p. 226.

2. H. 1602. rapport C. I. Gascogne. Voir aussi P. V. C. I. Lyonnais, 19 août 1788. Lorraine (passim), et H. 1603 : Lettres du G. G. aux C. I. du Poitou, Berry et Bourbonnais, 7 février 1789.

3. P. V. C. I. Haute-Normandie. 22 janv. 1789. En Picardie, plusieurs ateliers sont ouverts dans la banlieue d'Amiens. En Champagne, fonctionnent 265 ateliers et 11 filatures.

Auvergne, les Commissions essaient de former des réserves de grains, pour les distribuer; en Roussillon et en Lorraine, elles demandent au gouvernement de prohiber toute exportation de céréales — et, afin de prévenir le retour de semblables ruines, les Procureurs-Syndics de Gascogne dressent le plan d'une caisse de prêt agricole.

Au milieu de ces préoccupations immédiates, il n'est guère possible de songer à des créations nouvelles. Ça et là, les Commissions parviennent à faire fonctionner quelques cours d'accouchement, elles réussissent aussi à créer des institutions d'enseignement technique¹; mais, nulle part, semble-t-il, les vastes programmes tracés par les assemblées provinciales, — leurs projets pour combattre la mendicité par exemple, — ne reçoivent même un commencement d'exécution.

Ces indications, volontairement réduites aux problèmes communs à la plupart des Généralités, ne rendent pas compte de l'activité des Commissions intermédiaires dans toutes les questions particulières que pose la vie régionale. Telles quelles, elles suffisent à montrer combien les réalisations pratiques restent inférieures aux espoirs des nouveaux administrateurs : Ce n'est certes pas faute de bonne volonté — mais faute d'argent. Les événements malheureux qui, de juillet 1788 à février 1789, accablent les cultivateurs, contraignent aussi les Commissions intermédiaires à abandonner leurs vues d'avenir pour se pencher vers ces souffrances.

1. Par exemple, l'Ecole de Géométrie d'Auch, destinée à former des arpenteurs.

Conclusion.

Pour rassembler les traits qui donnent l'état de l'opinion, et qui permettent de juger l'activité de la nouvelle administration, c'est à la fin de l'année 1788 qu'il faut se placer : Trois mois plus tard l'agitation électorale retiendra toute l'attention des publicistes, et peut-être celle des Commissions intermédiaires elles-mêmes.

I. Dans les rapports qu'elles rédigent, pour résumer leur œuvre pendant l'année écoulée ¹ et dans les lettres qu'elles adressent au Directeur Général des finances à cette occasion, les Commissions donnent des preuves de lassitude.

Elles savent qu'on leur reproche des retards et des erreurs; elles invoquent leur « inexpérience », et la complication inutile des formes administratives; mais elles font aussi des aveux : « Nous n'avons encore rien fait que de rechercher les abus, et d'aller de toutes parts à la découverte... »; « nous avons cherché à étayer un édifice, dont les fondations ne sont rien moins que solides, pour donner le temps de les reprendre en sous-œuvre ² »

Et pourtant sont-elles responsables? Non, disent-elles : Leur tâche a été « pénible et délicate »; surtout leurs moyens étaient « bien limités »; elles ont été « obligées de marcher à tâtons ». En se heurtant aux intérêts particuliers, elles n'avaient pas l'autorité nécessaire pour les briser. Et l'appui formel dont elles avaient besoin leur a souvent manqué. L'opposition des Cours et des Élections, la mauvaise volonté de certains Intendants : tout a contribué à multiplier les obstacles sous leurs pas.

1. Rapports demandés par Necker le 25 nov. 1788 : Ils sont aux *Arch. Nat.* H. 1602, pour cinq Généralités seulement.

2. Lettres de C. I. Orléanais, 2 décembre 1788 — et Alsace, 28 février 1789.

Déjà, dans sa lettre du 2 décembre, la Commission d'Orléans laisse percer son découragement : Elle parle de la « carrière pénible » qui lui reste encore à parcourir. Est-elle fatiguée de son effort, dégoûtée de ces luttes mesquines ? Sans doute ; mais aussi, comme sa collègue de Caen, elle souffre de n'avoir pas réussi à conquérir « la classe la plus ignorante et la plus prévenue contre les Assemblées provinciales » : celle des paysans. « Dans les campagnes », écrit un membre du département de Bayeux, « on ne tient aux Assemblées provinciales que par obéissance ;... le peuple ne voit pas qu'elles aient rien fait pour lui ¹ ».

II. Ces aveux mélancoliques sont complétés et éclairés par les appréciations des écrivains politiques.

Dans l'automne de 1788, se répand l'ouvrage capital de Condorcet, l'*Essai sur la constitution des Assemblées provinciales*², exposé systématique, qui a l'allure d'une théorie de droit constitutionnel ou de droit public.

L'*Essai* n'est pas une critique directe de l'activité des nouvelles administrations ; il ne cherche pas à montrer du doigt *toutes* les faiblesses des règlements de 1787. Considérant ces règlements comme « provisoires », Condorcet construit un plan rationnel, et laisse presque toujours au lecteur le soin d'en comparer les principes avec les usages récemment établis. Il fait œuvre de jurisconsulte.

En étudiant cette forme idéale des Assemblées administratives, il reste fidèle au système censitaire, mais le droit de vote ne doit pas dépendre du « montant de l'imposition » ; ceux qui possèdent « un revenu en propriété foncière suffisant pour leur subsistance » doivent être les seuls électeurs³.

Conformément aux théories des physiocrates, il combat la distinction en Ordres, et critique à ce propos la présence de gentilshommes dans le « Tiers-État » des Assemblées provinciales.

1. Mourlot, *op. cit.*, p. 7.

2. 2 vol. in-8.

3. Pourtant il admet, comme Dupont de Nemours, le système de la voix « collective » ; v. ci-dessus, ch. I. sect. III.

Enfin, tout en conservant les trois degrés de la hiérarchie administrative : Communauté, Département (ou district), Généralité, il ne veut pas que les membres des assemblées supérieures soient élus par ceux des assemblées inférieures : un tel système, dit-il, développe l'esprit de corps. A chaque degré, il faudrait donc établir un corps purement administratif, *et* une assemblée électorale. Condorcet insiste encore sur la nécessité de maintenir dans toutes les provinces une organisation *uniforme*, principe si souvent méconnu par le gouvernement.

L'étude des fonctions qu'il attribue aux Assemblées provinciales l'entraîne ensuite dans de longs développements. Il entreprend une théorie de l'impôt, pour faire l'éloge d'une contribution directe, levée en argent, et proportionnelle au *produit net* des terres ; c'est sur les corps administratifs qu'il compte pour transformer progressivement toutes les taxes mal conçues, impôts personnels et impôts de consommation.

Ces corps seront appelés aussi à donner leur avis sur la suppression de la vénalité des charges judiciaires ; ils auront mission d'éteindre les droits féodaux, en fixant des indemnités, et de lever une taxe « représentative » de la milice.

Le programme social n'est pas moins important : partage des communaux, développement des caisses d'épargnes, organisation de l'instruction publique.

Ainsi Condorcet semble considérer les Assemblées provinciales comme les artisans d'une réforme générale ; il leur confie les attributions les plus étendues. Avait-il lu, lorsqu'il rédigeait son ouvrage, les procès-verbaux de ces assemblées ? Probablement non¹ ! S'il avait parcouru les délibérations de novembre 1787, aurait-il pu vraiment faire confiance aux nouveaux administrateurs ?

Mais le public, qui lit Condorcet en septembre-octobre 1788, compare nécessairement ces vastes plans aux maigres résul-

1. L'ouvrage imprimé à l'étranger pénètre en France en juin 1788 ; par conséquent Condorcet l'avait rédigé dès le début de l'année, avant la publication des procès-verbaux.

tats issus de la réforme administrative. Il juge les Assemblées provinciales sans indulgence.

III. Si importantes que soient les observations de Condorcet, elles arrivent donc trop tard pour améliorer le rendement du nouveau régime administratif; elles contribuent seulement à le discréditer; mais ce but est atteint plus sûrement encore par les critiques directes des publicistes.

Pétion¹ constate que le système de 1787 est bon, en théorie; mais qu'en pratique l'opinion témoigne beaucoup de froideur à son égard : « Comment se fait-il que toute la nation se plaigne des Assemblées provinciales nouvellement établies, et demande à être gouvernée comme par le passé ? »

Aux yeux des publicistes, cet échec tient à trois causes :

D'abord, les pouvoirs des assemblées sont insuffisants : « droits bornés, droits soumis au pouvoir monarcho-ministériel, et par là même faibles et illusoires ». Il faudrait augmenter leurs attributions, dans le sens indiqué par Condorcet; les dégager de la tutelle, en les dispensant de demander à chaque instant l'approbation du Conseil; restreindre enfin le rôle de l'Intendant, dont l'intervention est une source de difficultés et de lenteurs². A vrai dire, ajoute Pétion, « le ministère des Intendants dans les provinces devient dès lors absolument inutile ».

Mais les nouveaux administrateurs portent leur lourde part de responsabilité. C'est l'auteur de l'*Essai sur les Assemblées provinciales*³ qui souligne les défauts de leur œuvre en termes sévères : « Ayant sous la main, sous les yeux, des abus si connus », ces gens-là n'ont pas tenté sérieusement de les « déraciner »; les privilégiés ont réussi à sauvegarder leurs immunités fiscales, alors que l'opinion en escomptait l'abandon volontaire. Les Assemblées ont même été parfois jusqu'à offrir une augmentation des Vingtièmes pour « se faire valoir ». Les Bureaux intermédiaires n'ont pu « rien faire de sérieux »

1. *Avis aux Français...*, p. 191.

2. *Encyclopédie méthodique*, Partie : *Jurisprudence*. Article : « Assemblée provinciale ».

3. B. N. — L.B³⁹ 928.

pour modifier la répartition de l'impôt; ils ont eu recours aux procédés, et souvent même au personnel de « l'ancien régime ». — Pourquoi tant de timidité, conclut l'auteur? Parce que les assemblées ont été dominées par le haut clergé et la noblesse, qui vont avoir maintenant la prétention « de gouverner despotiquement la province ».

Enfin, et c'est la raison essentielle de l'échec, ces assemblées n'ont pas été élues. « Nous n'avons pas été consultés, et nous n'avons pas voté¹ ». « Parmi tous les vices de cet établissement », dit Sieyès², « le plus grand a été de le commencer par les toits, au lieu de le poser sur ses fondements naturels : l'élection libre des peuples. » Dès l'abord, l'opinion est devenue méfiante. « La tiédeur a remplacé le grand feu... et l'on a tout à coup désespéré³. » Cette méfiance était justifiée. Nommée par le roi, la nouvelle administration n'a pas compris son rôle, et n'a pas osé prendre une attitude résolue.

IV. Était-il possible, était-il temps encore, de donner à ces nouveaux corps l'autorité morale, le prestige, et le sens politique qu'ils n'avaient pas eu jusque là?

Au mois de juillet 1788, Pétion, Barère et Condorcet⁴ croyaient encore à l'efficacité d'un remède immédiat. « Le ressort des Parlements est usé dans la machine politique, disait Barère; les besoins actuels exigent d'autres corps intermédiaires. Les Administrations provinciales régénérées et guéries du vice de leur origine formeront ces corps intermédiaires. » Elles peuvent rendre de grands services et consolider la situation du gouvernement, ajoute Condorcet : « Il est si facile de (les) rendre nationales par une élection de leurs membres ! »

Mais, à ce moment même, un homme politique d'une grande

1. Il y avait eu seulement des élections *municipales*, dans les campagnes.

2. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*, p. 48.

3. *Essai sur les Assemblées provinciales*, p. 20.

4. Barère, *Journal* en appendice à ses *Mémoires*, p. 373-374. Condorcet, *Lettre à un citoyen des États-Unis*, Bib., Nat. Lb³⁹ 792, p. 195. Cf. le manuscrit de sa *Requête au Roi* publié par Cahen, *Condorcet et la Révolution*, *Appendice II* : « Vous pouvez, Sire, en quelques semaines seulement... changer en assemblée de représentants ces assemblées provinciales ».

clairvoyance, — Malesherbes, — estimait qu'il était trop tard pour réparer la faute initiale et pour faire procéder à des élections; et il soulignait les conséquences qu'aurait pu obtenir une politique plus franche. « Si dès le jour où, il [le Roi] a institué les Assemblées provinciales, il avait déclaré qu'il les destinait à être les éléments d'une Assemblée nationale, la plus générale qui eût jamais existé, tout serait fait à présent. Le roi aurait perdu, il est vrai, une partie de ce pouvoir absolu qu'avait Louis XIV; mais il ne le perdra pas moins pour avoir différé de s'expliquer¹ ».

Malgré leur application et leur bonne volonté, les membres des Commissions intermédiaires n'ont donc pas réussi à dissiper les préventions de l'opinion. Ni en matière fiscale, ni en matière économique, ils n'ont apporté d'améliorations sensibles et de résultats bien importants. Seule la vie municipale, grâce à leurs soins, commence à fonctionner régulièrement.

Les résistances intéressées, la faiblesse du gouvernement ont entravé leur effort; mais les règlements eux-mêmes limitaient leurs moyens d'action et leurs ressources.

L'institution de 1787 paraît maintenant destinée à languir : Elle ne peut pas être considérée comme un premier pas vers une organisation politique nouvelle; elle ne constitue pas davantage la préface des Etats Généraux, puisque les nouveaux administrateurs n'ont pas été élus : à l'automne de 1788, les Assemblées provinciales sont en dehors du grand mouvement qui emporte la France.

1. Dubois, *Éloge historique de Malesherbes*, p. 108, cité par de Larcy ; *Louis XVI et les successeurs de Turgot...*, p. 42.

LIVRE III

LA FAILLITE DU SYSTÈME

INTRODUCTION

Pendant que se manifestaient ces insuffisances, pendant qu'apparaissaient ces difficultés, un large mouvement s'était développé, qui opposait au système des *Assemblées provinciales*, — nommées par le roi, et dotées de pouvoirs restreints, — un plan d'*États provinciaux* élus.

Ce mouvement atteint son plein épanouissement en novembre-décembre 1788. Presque partout, le seul mot d'« états » est acclamé, sans que l'on parvienne à déterminer tous les détails d'un programme administratif.

Négligées par les cahiers, officiellement condamnées par le roi dès l'ouverture des États Généraux, les Assemblées provinciales, ou plutôt leurs Commissions intermédiaires, attendent, pendant plus d'un an encore l'autorisation de cesser leurs fonctions ingrates : en juillet 1790, enfin, elles cèdent la place aux Directoires départementaux, créés par la loi du 22 décembre 1789.

CHAPITRE X

Le mouvement en faveur des états provinciaux (juillet-décembre 1788).

SECTION I

La concession de Brienne.

Pour comprendre le développement de cette revendication, il est nécessaire de faire un retour en arrière. C'est le gouvernement lui-même qui avait mis la question des *États provinciaux* à l'ordre du jour.

1. Attitude de Brienne avant les édits de mai 1788.

Lorsqu'il avait formé les Assemblées provinciales, le gouvernement avait renoncé à appliquer la réforme en Hainaut et en Provence : il avait même permis à ces deux provinces de travailler à la reconstitution de leurs États. D'autre part, en Dauphiné et en Franche-Comté, il n'avait pas pu obtenir l'enregistrement de son édit; mais il avait manifesté l'intention d'imposer sa volonté aux Parlements lorsque les circonstances seraient favorables¹ : jusqu'au mois de mai 1788, Brienne était resté fidèle à cette attitude.

Le rétablissement des États avait été réalisé en Hainaut ; il n'avait pas été effectué en Provence, parce que les privilégiés et le Tiers ne s'étaient pas mis d'accord² : le gouvernement s'était tenu à l'écart de ces débats.

1. Voir ci-dessus, chap. iv. Au fond, il n'avait aucun espoir d'y réussir.

2. Cf. de Ribbe, *Pascalis et la fin de la constitution provençale*, 1872, in-8.

Par un arrêt du 21 septembre 1787, l'Assemblée consultative du Hainaut, nommée par le roi, avait été convoquée à Valenciennes pour fixer le régime administratif de la province. Elle avait tenu ses séances à partir du 12 novembre, et voté un projet de règlement pour les futurs États¹. Ce projet, expédié au Contrôle général, avait servi de base à de longues négociations : l'Intendant Sénac de Meilhan avait fait des objections de principes; le duc de Croy, président de l'Assemblée consultative, avait soutenu son plan, en l'amendant quelque peu.

Les points essentiels de ce débat avaient été le « vote par tête », et le droit d'*offrir* au roi les subsides annuels; le duc avait obtenu gain de cause sur tous deux.

Le vote par tête n'était-il pas conforme aux intentions du roi, puisqu'il était prescrit dans les Assemblées provinciales? D'ailleurs la noblesse du Hainaut l'acceptait volontiers, parce qu'elle estimait que les membres ruraux du Tiers-État avaient des intérêts économiques identiques aux siens.

Quant au principe de l'impôt *consenti*, il était essentiel. Il faut, disait le duc, laisser à l'Assemblée « la liberté de délibérer, de traiter et de composer. Sans cela, il n'y aurait point d'États ».

Le projet avait été adopté par le Conseil du Roi au milieu d'avril 1788²; il établissait un système compliqué : 20 membres roturiers (12 députés des municipalités urbaines, 8 propriétaires ruraux) et 22 privilégiés (désignés par une Assemblée Générale des Seigneurs de paroisse, abbés et députés des Chapitres) formaient le corps administratif : ces personnages étaient chargés « d'offrir » au roi le subside annuel; de faire le « département » et de lever « toutes les impositions réelles ou personnelles »; de diriger les travaux publics et d'administrer les fonds destinés à cet usage; d'intervenir à l'amiable dans les questions de contentieux fiscal.

Il ne devait pas y avoir d'Assemblées de « district » ou « dé-

1. *P. V. Hainaut* (L. K¹⁵ 29), p. 47, 48 et 96, 104.

2. Mais l'arrêt rendu le 10 octobre seulement, parce qu'il avait fallu briser les résistances de quelques villes privilégiées.

partement ». Les municipalités existantes seraient maintenues, mais soumises à l'inspection des États.

Quelle signification attribuer à cette organisation nouvelle?

Le duc de Croy et ses collaborateurs avaient préféré des « États » à une « Assemblée provinciale », parce que c'était à leurs yeux le moyen d'obtenir des attributions plus étendues : vote annuel des subsides, — droit d'envoyer une députation à la Cour pour porter un « cahier » de doléances, — pouvoirs « de contraindre les contribuables au paiement », sans avoir besoin de recourir à l'appui de l'Intendant.

Mais, au point de vue de la constitution intérieure de l'assemblée, leur conception était toute aristocratique : Ils avaient maintenu la division en « Ordres » et supprimé « la formalité des élections ¹ ».

L'opinion était-elle satisfaite? C'est peu probable. Dès l'abord, un mémoire, rédigé par « les citoyens du Hainaut » avait protesté contre les projets du Duc : « Le régime qu'il propose vaut mieux que l'administration actuelle, mais il ne vaut pas, à beaucoup près, l'administration des Assemblées provinciales, divisées par assemblées de districts et de paroisses ² ».

La reconstitution des États allait donc à l'encontre des intérêts du Tiers : Le régime traditionnel, rétabli par les soins de la haute-noblesse, était inférieur au système proposé par le roi en 1787. Peut-être le Gouvernement n'avait-il eu d'autre but que de provoquer cette constatation.

Dans l'esprit du ministre, le privilège accordé au Hainaut était tout à fait exceptionnel. En Dauphiné, malgré les sollicitations de l'opinion et du Parlement, Brienne n'entendait pas accorder une faveur analogue.

L'Assemblée provinciale de cette Généralité n'avait jamais pu exercer ses fonctions ³. Aussi la noblesse de Grenoble, dès le

1. Les douze députés des villes étaient des officiers municipaux, et les huit propriétaires étaient désignés par l'Assemblée générale!

2. *Arch. Nat.* H. 731, sept. 1787. L'administration « actuelle » est celle de l'Intendant.

3. Voir ci-dessus, page 125.

5 mars 1788, demandait-elle le rétablissement des anciens États provinciaux. Mais Brienne se montrait hostile à cette revendication; pour en éviter le développement, il cherchait un terrain d'entente; il faisait la part du feu : Un arrêt du 1^{er} mai ordonnait — une fois de plus — que l'Assemblée provinciale et les assemblées de district seraient mises en activité « incessamment »; mais renonçait à établir les municipalités de campagne, contre lesquelles le Parlement avait dirigé ses critiques les plus vives¹.

Jusqu'au milieu de l'année 1788, Brienne avait donc adopté sur ce point particulier une ligne de conduite assez nette. Le système des « Assemblées provinciales » gardait officiellement toutes les préférences du ministre. Les provinces qui avaient refusé d'en bénéficier ne devaient pas espérer du roi une concession quelconque.

II. *Attitude de Brienne après le 8 mai 1788.*

Mais voilà que le ministre prend, brusquement, une attitude toute différente.

Les circonstances de cette évolution sont faciles à déterminer : Au moment où sont rendus les Édits du 8 mai 1788, qui brisent les Parlements, l'opinion s'émue. Les provinces voient, dans cette mesure violente, une atteinte à leurs droits historiques et à leurs libertés traditionnelles; aux garanties qui leur échappent, elles veulent en substituer d'autres : Les « États » leur paraissent d'autant plus nécessaires pour défendre les privilèges provinciaux que les Cours souveraines ne peuvent plus exercer leur action². Aussi les mêmes vœux s'expriment-ils en Dauphiné et en Franche-Comté.

En Franche-Comté, dans une réunion tenue par le Parlement le 26 mai 1788 — malgré la défense du roi, — les magistrats lancent un premier appel : « Dans le concours des maux dont

1. Cet arrêt et le projet des Lettres patentes est dans II. 1596, ainsi que plusieurs notes de Tarbé à ce sujet.

2. Sur ce mouvement, voir Berlet, *Les provinces au XVIII^e siècle et leur division en départements*, p. 55 et suiv.

la France est menacée..., la convocation des États particuliers devient indispensable ¹... »

Tout aussitôt, dans les premiers jours de juin, la noblesse de la province, la « Chambre ecclésiastique » de Besançon, présidée par l'archevêque, et les commerçants de la ville, adressent au ministre des pétitions pour demander le rétablissement des États².

Le 14 juin, dans une lettre adressée au marquis de Falletans, l'un des signataires de ces pétitions, Brienne promet que le roi « pèsera » la demande : le ton de la réponse est très conciliant.

A la suite de l'émeute provoquée par l'exil du Parlement — la « Journée des Tuiles » — le Conseil de la ville de Grenoble prend une initiative du même genre. Les autres villes du Dauphiné y adhèrent presque toutes, et désignent des délégués pour engager une action concertée. Devant l'ampleur du mouvement, le gouvernement tolère cette réunion; il se borne à en fixer le lieu : Vizille, pour éviter d'entretenir l'agitation à Grenoble. L'assemblée de Vizille se réunit le 21 juillet³.

Ces premières concessions du ministre vont se trouver consacrées bientôt, par l'arrêt du Conseil du 8 août 1788. Cet acte, qui fixe la date de convocation des États Généraux au 1^{er} mai 1789, et qui suspend la Cour Plénière créée trois mois plus tôt, contient, dans l'exposé des motifs, une phrase capitale : Il est nécessaire, avant de procéder aux élections générales, dit l'arrêt, « d'assembler les États provinciaux dans les provinces où ils existent, de *les rétablir dans quelques provinces où ils étaient suspendus* ».

C'est s'engager à satisfaire les demandes de la Franche-Comté et du Dauphiné. C'est renoncer même — dans toutes les provinces qui ont possédé jadis une assemblée d'États — : Auvergne, Normandie, par exemple, à maintenir le régime de 1787.

1. K. K. 1327. fo 388.

2. K. 688. 2 et 4 juin 1788.

3. Voir Lebon : Introduction au *P. V. des assemblées du Dauphiné en 1788*. Paris 1888, in-8. A la même époque, la noblesse rédige une pétition analogue (*Arch. Nat.* C13²²).

Comment expliquer cette volte-face? Au premier abord, l'arrêt du 8 août apparaît comme un acte de faiblesse : Brienne cède aux événements, à la pression des gens de justice, et aux revendications autonomistes ! Et pourtant, peut-être cette décision cache-t-elle un calcul adroit : En restaurant les États provinciaux, le gouvernement pouvait donner à ces assemblées une forme nouvelle, propre à favoriser le Tiers-État, et rendre les administrateurs indépendants des Parlements. Dans ce cas, la reconstitution des États aurait été une mesure libérale : c'était une politique d'alliance avec le Tiers, et un procédé commode pour ruiner la puissance des gens de robe.

Et ceci n'est pas une simple hypothèse : S'il faut en croire certains publicistes, le Ministre Principal avait envisagé cette politique dès le mois d'avril 1788. Le bruit avait couru à ce moment « qu'il allait être formé des Etats particuliers dans chaque province, et qu'alors les demandes des impositions seraient faites aux États,... *sans qu'il soit besoin d'un enregistrement particulier*¹ ».

Vaincu par les magistrats, obligé de renoncer à sa Cour Plénière, pourquoi Brienne n'aurait-il pas repris cette idée, et songé à s'appuyer, contre les Parlements, sur des États provinciaux élus?

Mais il n'eut pas le temps de montrer si tel était vraiment le fond de sa pensée.

SECTION II

L'attitude de Necker.

En reprenant le pouvoir, Necker se trouve donc en face de la situation suivante : d'une part, les États provinciaux doivent être reconstitués dans quelques Généralités, en vertu de l'arrêt du 8 août ; c'est au ministre qu'il appartient de diriger ce tra-

1. *Gazette à la main* (Lc² 2225), 11 mars, 26 et 29 avril. De même, Brienne avait autorisé le Tiers-État de Provence, à tenir, le 4 mai, une « Assemblée des Communautés » qui devait fatalement entrer en conflit avec les privilégiés et le Parlement.

vail. D'autre part, les assemblées provinciales doivent subsister, dans les Généralités qui ne peuvent invoquer aucun droit historique nettement déterminé : l'homme qui a créé les « administrations » de 1778-79 paraît tout désigné pour donner à l'institution de juin 1787 une activité plus large et plus complète, dans les ressorts en question.

Or Necker va pratiquer une politique négative : Il montre clairement qu'il n'attend rien des assemblées provinciales, — et il ne cherche pas à établir des Etats provinciaux conformes aux aspirations du Tiers.

I. A l'égard des Assemblées provinciales.

Les Commissions intermédiaires apprennent avec joie le retour de Necker aux affaires ; elles s'attendent à recevoir les encouragements ou les impulsions dont elles ont besoin, à voir élargir peut-être leur champ d'activité. A cet égard, elles sont vite déçues¹. Bientôt même l'attitude du ministre est nettement défavorable à leurs intérêts.

En effet, au mois d'octobre 1788, les assemblées de Département ou de District tiennent leur session annuelle : elles continuent l'étude des questions fiscales et économiques, commencée l'année précédente² ; elles sont aussi chargées de donner leur avis sur un problème d'ordre politique : la forme à adopter pour la convocation des Etats Généraux³. Or la réunion de ces assemblées secondaires met le gouvernement en face de deux questions importantes :

D'abord, pendant l'année 1788, quelques places sont devenues vacantes, au sein de ces conseils locaux, par décès ou par démission. Pour désigner les nouveaux membres, va-t-on

1. Voir ci-dessus les questions fiscales, chap. viii, sect. II.

2. Il y avait environ 150 assemblées de département. Deux ont publié leurs procès-verbaux, en dépit des règlements : ce sont celles de Riom et de Clermont. L'activité d'une trentaine d'autres a été retracée, à traits plus ou moins larges. Voir la *Bibliographie* : en particulier les ouvrages de Mourlot, Fromont, Tézenas du Montcel et Lesueur.

3. Par exemple, les avis de l'assemblée d'Armagnac (*Arch. Nat.* C¹³), de Blois (Lesueur, *op. cit.*, chap. xii). Parfois les Commissions intermédiaires résument ces avis dans leurs délibérations ou rapports. Ex. Lyonnais, déc. 1788, Lorraine, 26 nov. 88.

recourir à l'élection? va-t-on former les collèges d'arrondissement prévus par les règlements?

En outre, les avis de ces corps administratifs subalternes ne sont pas publiés. Les procès-verbaux doivent rester manuscrits. Pour condenser les résultats de ce travail, c'est l'Assemblée *provinciale* qui doit prendre les délibérations essentielles. A quelle date le ministre entend-il faire commencer sa session?

Sur ces deux points, Necker se dérobe.

Pour éviter de réunir les assemblées électorales d'arrondissement, il se fonde sur les hésitations des assemblées provinciales elles-mêmes. N'avaient-elles pas longuement critiqué ce système dans leurs délibérations de novembre 1787? Leurs Procureurs-Syndics n'avaient-ils pas manifesté les mêmes craintes¹?

Le 2 octobre 1788, le ministre envoie une circulaire à toutes les Commissions intermédiaires. Il l'intitule : « Premières idées non arrêtées sur la forme des convocations d'arrondissements² ».

Necker déclare tout d'abord que le système établi par les règlements de 1787 n'est pas praticable. Il renonce donc à l'appliquer, avant même de l'avoir soumis à une expérience sérieuse. Mais il ne prétend pas trouver immédiatement un régime satisfaisant : c'est un simple projet qu'il soumet à l'appréciation des corps administratifs.

Projet bien compliqué! L'assemblée d'*arrondissement* se réunirait seulement une fois tous les quatre ans. Elle désignerait douze « Electeurs » : trois ecclésiastiques, trois gentilshommes Seigneurs de paroisse, et six membres du Tiers. Ces « Electeurs » seraient convoqués chaque année, au mois d'août, afin de pourvoir aux vacances constatées dans l'Assemblée du Département.

Donc les administrateurs seront désignés par un suffrage

1. En Picardie et en Lyonnais, le régime des assemblées d'arrondissement avait fonctionné dans deux ou trois cas; mais en Auvergne, en Lorraine, Gascogne, Ile-de-France et Soissonnais, les C. I. avaient soigneusement évité d'y recourir.

2. H. 1593.

à trois degrés : Les habitants éliront les municipalités; celles-ci enverront leurs délégués à l'assemblée d'arrondissement; ces délégués nommeront à leur tour une sorte de Collège Electoral permanent! Le ministre ne craint pas de multiplier les rouages¹!

Tout cela ne constitue qu'un simple « canevas ». Necker se plaît à le répéter : « Je n'ai absolument aucune idée arrêtée sur cet objet; et ce n'est qu'après avoir réfléchi sur les différentes méthodes proposées par les assemblées que je prendrai une décision ».

Ainsi, sur ce problème essentiel : l'organisation du régime électoral, le gouvernement ajourne toute solution, ne possède même pas une doctrine ferme, et se plaît à provoquer l'incertitude.

Quelle peut être la conséquence d'une telle attitude? L'occasion se présente de faire entrer, dans les assemblées administratives, des hommes élus par la nation : et Necker l'écarte! C'est dire qu'à son avis l'œuvre de Brienne est vouée à un échec certain, et qu'elle ne mérite plus ni attention, ni effort.

D'ailleurs le ministre abandonne plus nettement encore l'application de la réforme de 1787 : Le 15 octobre 1788², il prévient les Commissions Intermédiaires que la session des assemblées provinciales n'aura pas lieu : Les Procureurs-Syndics assureront le service au mieux des intérêts de la province.

Pour justifier cette décision inattendue, il invoque deux arguments : La session était prévue pour le mois de novembre; or la seconde Assemblée de Notables doit siéger à Versailles, précisément au même moment : Les présidents d'assemblées provinciales y sont presque tous convoqués. — D'autre part les États Généraux vont se réunir le 1^{er} mai 1789 : ils auront à

1. Au point de vue pratique, le projet de Necker soulève bien des objections : Ces 12 électeurs subiront fort aisément la pression des candidatures officielles. Nommes pour 4 ans, ils ne représenteront plus, dans la dernière partie de leur mandat, les tendances exactes de l'opinion.

Les avis donnés par les assemblées de département n'expriment pas une doctrine précise : Quelques-unes d'entre elles (Riom, Clermont, Calais, Péronne, etc.) acceptent le plan du ministre.

2. H. 1610, n. 30.

prendre, en matière fiscale et économique, des décisions générales : les mesures locales que pourraient suggérer les corps administratifs perdent donc tout intérêt.

En réalité, ce sont là de mauvaises raisons : Les pays d'États ne se trouvaient-ils pas placés dans les mêmes conditions ? Or les sessions des *États*, ne sont pas supprimées ; elles sont retardées de quelques semaines. La même solution aurait pu être adoptée par les assemblées provinciales !

Quels sont donc les vrais motifs ? Le gouvernement craint tout simplement que la réunion de ces assemblées ne complique la situation politique ; peut-être chercheraient-elles à donner au ministre des conseils ou des avis, dont il n'a que faire.

Mais l'opinion publique est maintenant obligée de constater le fait : A partir du 13 octobre 1788, l'application de la réforme de 1787 est suspendue. L'œuvre des assemblées provinciales semble terminée. Au contraire les États Provinciaux continuent à se réunir : pour eux le gouvernement garde des ménagements, parce qu'ils sont « le produit inébranlable d'un contrat social régulièrement formé ¹ ».

Dès lors, la cause est entendue : Pourquoi s'attacher à ces assemblées provinciales, impuissantes et timides, condamnées à l'inaction ? L'institution des États Provinciaux est bien préférable ! Ces corps échappent à l'étroit contrôle de l'Intendant, ils sont capables « de tout arrêter, de tout décider, de prononcer sur tout », et de faire respecter leur volonté ; ils savent résister aux sollicitations du Contrôleur Général : « Sans être indépendants de l'autorité, ils ont leurs droits, leurs privilèges et ne lui doivent point leur création. » Voilà le régime qu'il faut étendre à toutes les Généralités. C'est l'opinion unanime ².

Mais quel est le sens exact de cette revendication ? Les « États », que tout le monde réclame, doivent-ils être calqués sur les vieilles assemblées traditionnelles de la Bretagne, ou du

1. Bib. Nat. L. b³⁹ 927, p. 251.

2. Voir le parallèle établi entre les « Assemblées » et les « États » dans la brochure : *Les États provinciaux comparés avec les assemblées provinciales*, Lb³⁹ 927.

Languedoc? Dans ce cas-là, ils serviront les intérêts de l'aristocratie; ils auront pour but essentiel la résistance à la fiscalité royale : ils renforceront les sentiments particularistes. Doivent-ils, au contraire, être formés selon des principes libéraux : doublement du Tiers, vote par tête ? Dans ce cas-là, ils ressembleront aux assemblées provinciales; mais ils seront élus, et dotés de larges pouvoirs.

Aux premiers moments de cet engouement général, on ne se préoccupe guère de répondre à cette question, et d'exprimer nettement une préférence : Aristocrates et libéraux réclament les « États » avec une égale ardeur. Ils sont d'accord sur le mot : cela suffit. Peut-être ne soupçonnent-ils même pas les divergences fondamentales qui les sépareront bientôt¹.

II. A l'égard des États Provinciaux.

Le rôle du gouvernement est capital : c'est à lui qu'il appartient de diriger ce mouvement violent et confus. Son devoir, c'est de chercher à établir un plan d'États Provinciaux qui puisse servir de type. Necker en a l'occasion : La *Franche-Comté*, d'après l'arrêt du 8 août 1788, a le droit de reconstituer ses « États ». Évidemment, les intérêts du Tiers et ceux de l'aristocratie vont se heurter, lorsqu'il s'agira d'établir un programme précis. Le ministre va-t-il, essayer d'éviter ce conflit, en prenant une initiative ? Il n'y songe pas.

Dès l'abord, la Noblesse prend position : Après une première réunion, tenue secrètement, le 10 septembre, au prieuré de Saint-Renaubert, elle s'assemble à Quingey, le 4^{er} octobre, avec l'autorisation du Gouverneur de la province. La délibération votée est très nette² : « Les députés de la Noblesse demanderont, non des États en général, mais les États auxquels ont droit les Franc-Comtois, c'est-à-dire selon leur forme ancienne et particulière, qui a eu lieu jusqu'à la suspension³ ».

L'assemblée serait donc formée de trois « Chambres » :

1. Seul, Condorcet essaie de dissiper l'équivoque (*Sentiments d'un républicain sur les assemblées provinciales et les États Généraux*). Lb³⁹ 797.

2. H. 723. Voir aussi K 688 lettre du Marquis de Saint-Simon au Comte de Brienne (12 sept. 1788).

3. Les États de Franche-Comté avaient été suspendus en 1666.

Clergé comprenant les abbés et Prieurs, les délégués des Chapitres et des Curés, — Noblesse, réunissant « tous les gentils-hommes possesseurs de Terres ou fiefs », — Tiers-État, formé par les délégués des villes et des prévôtés. Le vote aurait lieu par Ordres. Pourtant lorsqu'il s'agirait de voter des subsides « de la nature de ceux où les deux premiers Ordres sont privilégiés », une Commission commune serait constituée : elle comprendrait autant de délégués du Tiers que de représentants des nobles et ecclésiastiques.

Certes, ce plan n'était pas intangible ; mais seuls les États, *convoqués dans leur forme ancienne* pouvaient avoir qualité pour y apporter des modifications.

A ces prétentions, le Tiers-État oppose aussitôt son programme. Libre élection de tous les membres, — confusion des Ordres, — vote par tête : c'étaient les principes adoptés par l'Edit de juin 1787 ¹. Il fallait donc réunir une assemblée consultative, chargée d'étudier en détail le régime des futurs « Etats » : cette assemblée devait être élue, et formée, pour moitié, de représentants du Tiers. Si cette condition essentielle n'était pas remplie, les bourgeois préféreraient renoncer à la réforme promise ; ils s'abstiendraient de prendre part aux délibérations ².

Dans le clergé, quelques voix s'élèvent aussi contre les prétentions de la noblesse, et le bénédictin Dom Gruppín déclare que la convocation des Etats dans leur forme ancienne, loin d'être un événement heureux, serait regardée « comme un fléau ».

L'Intendant Caumartin de Saint-Ange, dans une lettre à Necker, résume ainsi la situation : « Généralement parlant, on ne désire pas bien vivement en Franche-Comté d'obtenir des Etats : Une partie de la Noblesse et du Clergé les sollicite, pour se rendre redoutable au gouvernement : pour parvenir

1. Le 29 octobre, les Notables de la petite ville de Pemes déclarent même que la forme adoptée par les Assemblées provinciales leur paraît supérieure à tout autre. (H. 723. *Arch. Nat.*).

2. Les mémoires envoyés par les villes de Franche-Comté sont dans H. 723, ils sont généralement copiés sur celui de la ville de Vesoul. Voir aussi la délibération des habitants de Gray (25 nov. 1788).

à ce but, il faut que les nouveaux Etats conservent une partie de l'organisation des anciens Etats, c'est-à-dire trois chambres, trois Ordres et trois voix. Le Tiers-Etat, au contraire, ne favorisera la restauration des Etats qu'autant qu'elle augmentera son influence, en obtenant l'*égalité des voix*, et en restreignant la Noblesse dans le droit de paraître à l'assemblée, *non en masse, mais par députés...*; c'est une chimère, Messieurs, d'espérer de concilier des prétentions si diamétralement opposées ».

Et Caumartin estime qu'il vaut mieux ne pas soulever ces « divisions intestines », et qu'il faut éviter surtout d'y « *compromettre* l'autorité royale ».

Mais Necker ne semble pas croire que ces « dissensions » puissent nuire à l'autorité du roi. Par un arrêt du Conseil du 1^{er} novembre 1788, il décide « que les Etats de Franche-Comté seront convoqués à Besançon, le 26 du présent mois, *dans la même forme qu'en 1666,* » pour établir leur règlement futur.

Quel est donc le dessein du gouvernement? La convocation des Etats, dans de pareilles conditions, va provoquer des protestations violentes : Elle va mettre aux prises la Noblesse et le Tiers-Etat. Necker le sait : il le souhaite, peut-être ! Après tout, ce conflit peut servir les intérêts du gouvernement : ces divisions affaibliront les résistances ! C'est un espoir que le ministre n'exprime pas, certes : mais n'est-il pas vraisemblable de le lui prêter ?

Par aveuglement, ou par calcul, le gouvernement n'a donc pas voulu abandonner les solutions traditionnelles, et périmées. Mais l'initiative est prise en dehors de lui. Le Tiers-Etat formule sa doctrine, et va l'imposer, à ce même moment.

1. L'attitude est exactement la même en Provence.

SECTION III

La solution.*I. La révolution administrative en Dauphiné.*

L'initiative est prise par l'assemblée de Vizille, et par celle de Romans, qui lui succède ¹. Elles définissent les buts poursuivis par le Tiers-Etat, elles donnent un programme administratif et le réalisent : Elles secouent toute la France.

Le gouvernement, qui n'a pas su pratiquer une politique d'alliance avec le Tiers, n'a pas davantage la force de s'opposer à ce mouvement. S'il l'avait favorisé dès le mois de septembre 1788, peut-être en aurait-il recueilli le bénéfice. Mais il le subit, il s'y résigne : c'est une défaite.

Réunie le 21 juillet, l'assemblée de Vizille avait posé des principes : La formation d'une *assemblée provinciale* en Dauphiné était « dangereuse sous plus d'un rapport, insuffisante et inutile sous plus plusieurs autres ». Les *Etats Provinciaux* étaient préférables; pourtant leur établissement serait néfaste « si leur constitution reposait sur d'anciennes bases évidemment défectueuses ² ».

Le gouvernement avait été obligé d'accepter ces principes, et d'autoriser la réunion d'une nouvelle assemblée, à Romans. En Hainaut, l'assemblée consultative avait été nommée par le roi; en Franche-Comté, elle était formée selon le droit public du xvii^e siècle; ici ce sont des délégués élus, qui s'assemblent, et le Tiers-Etat possède la moitié des voix.

1. Le plan établi par les Dauphinois ne comprend pas d'assemblées de District, ou de Département ³. Il rappelle pourtant, par ses principes généraux, l'édit de juin 1787. La division en Ordres subsiste; mais le vote a lieu par tête. Il existe des

1. Je n'ai pas l'intention de refaire l'histoire de ce mouvement : Mon seul but est de dégager les points qui concernent la réforme administrative.

2. Cf. la brochure : *De la formation des États provinciaux en Dauphiné*, août 1788.

3. Les États ont seulement des *Correspondants*.

Procureur-syndics et une Commission intermédiaire. La possession de quatre degrés de Noblesse est exigée pour siéger dans l'ordre Seigneurial; et les Curés sont presque exclus de l'assemblée¹.

Dans le détail, des différences apparaissent : Tout d'abord, parmi les 72 membres privilégiés, les ecclésiastiques possèdent seulement 24 sièges : ils ne pourront donc pas jouer le rôle prépondérant qu'ils avaient tenu dans plusieurs assemblées provinciales. De plus, chaque Ordre doit procéder *séparément* à l'élection de ses députés, tandis que, dans le régime de 1787, tous les électeurs d'arrondissement devaient concourir à la désignation des administrateurs. Enfin, le cens électoral est variable selon l'importance des localités : dans les campagnes, il sera de 6 à 10 livres; il atteindra 40 livres pour la ville de Grenoble.

Mais voici deux mesures qui sont directement inspirées par l'expérience récente : L'article 16 stipule qu'aucun noble ou ecclésiastique ne pourra siéger dans le Tiers-État; les fermiers des privilégiés même sont inéligibles. Les abus commis à cet égard en Anjou et en Champagne², par exemple, n'étaient certes pas ignorés des Dauphinois ! — Une autre disposition porte que le Président, — toujours noble ou clerc, — sera élu par l'assemblée. Là encore, le souvenir des assemblées provinciales est évident. Le rôle indiscret de plusieurs présidents avait été remarqué.

Il n'est donc pas excessif de dire que la réforme de 1787 domine les délibérations de l'assemblée de Romans, lorsqu'il s'agit de définir l'*organisation intérieure* des Etats de Dauphiné.

II. Mais, en ce qui concerne les *attributions* et les *pouvoirs* de ces Etats, le régime de juin 1787 est largement dépassé : Les Administrateurs ne seront pas seulement chargés de répartir tous les impôts, de diriger les travaux publics, et de distribuer les dégrèvements; ils seront aussi compétents sur tous

1. Cf. arrêt du Conseil du 22 oct. 1788, dans *Arch. Nat.* A D I : Sur 24 ecclésiastiques, 2 curés seulement.

2. Cf. chap. v, Section I.

les objets qui intéressent la province, sans exception ; ils exerceront complètement la tutelle des Communautés, et autoriseront toutes les dépenses de celles-ci, sans limitation de chiffre. Enfin toute loi générale doit leur être soumise, avant d'être portée à l'enregistrement du Parlement de Grenoble.

Quant au vote annuel des subsides, — formalité si précieuse aux yeux des États provinciaux traditionnels, — c'est un droit que les Dauphinois ne réclament pas, et que même ils rejettent absolument. Aux États généraux, et à eux seuls, appartient le vote de l'impôt : Il ne faut pas que le gouvernement puisse obtenir d'une province ce que l'assemblée générale de la nation lui aurait refusé !

Par là s'affirme l'originalité de ces réformateurs : ils négligent les vieilles idées particularistes ; ils travaillent pour la France entière.

III. Le roi n'accepte pas tout cela de gaieté de cœur ! Lorsque, le 22 octobre 1788, il signe l'Arrêt du Conseil destiné à sanctionner les votes de Romans, il esquisse un geste de résistance, et refuse d'accueillir les stipulations relatives à l'enregistrement des lois et au vote des subsides ; mais il est obligé de céder : Le 1^{er} décembre 1788, les États du Dauphiné se réunissent, dans la forme fixée par l'assemblée préparatoire¹.

Certes, le régime administratif du Dauphiné n'est pas encore fixé dans tous ses détails. C'est ainsi que les rapports entre l'Intendant et la Commission intermédiaire ne sont pas exactement déterminés : Comment le Commissaire du roi exercera-t-il son contrôle ? « Je vais me trouver borné à une surveillance générale », écrit l'Intendant Caze de La Bove à Necker le 4 février 1789, « en attendant que vous ayiez bien voulu déterminer la nature des rapports que je dois avoir avec la Commission intermédiaire² ».

Pourtant, dès son apparition, le règlement de Romans est considéré comme un modèle. Revêtu de l'approbation officielle — et forcée — du gouvernement, il perd son caractère

1. Pour l'historique de cette session, que je néglige, voir, outre les procès-verbaux déjà signalés, le carton H 670 des Arch. Nationales.

2. H. 670.

révolutionnaire. En quelques semaines, il est partout connu, partout vanté. En pays d'assemblées provinciales, les membres des Commissions intermédiaires eux-mêmes se sentent ébranlés. Dans la transformation du régime administratif, « le Dauphiné a posé la première pierre¹ ».

II. *Le mouvement, en pays d'Assemblées provinciales.*

Lorsque se répandent les nouvelles du Dauphiné, chaque province peut songer à imiter l'assemblée de Romans, et à préparer elle-même sa réforme administrative. Les Commissions intermédiaires, presque partout, s'associent à ce mouvement, et prononcent leur propre condamnation. Leur attitude n'est pas sans intérêt : Les unes prennent l'initiative d'une action ; les autres ne font que suivre une impulsion ; d'autres encore se contentent de marquer les points, en se tenant un peu à l'écart : Nulle part ne se manifeste un essai de résistance.

I. En Anjou, en Champagne et en Lorraine, le rôle de la Commission intermédiaire est prépondérant². Elle est à la tête du mouvement, provoque les pétitions des Bureaux intermédiaires et des Municipalités : Le mémoire de la Commission d'Angers, rédigé le 31 octobre, essaie, par exemple, d'invoquer les droits historiques de la province : ce n'est pas chose facile, car les titres les plus importants ont disparu au cours d'un incendie en 1737. Ces administrateurs sont tout disposés à abandonner immédiatement leurs fonctions : « Nous remettons avec joie cette administration à nos successeurs », déclarent les procureurs-syndics de Lorraine.

En Auvergne, en Alsace, et dans les généralités normandes, les Commissions tardent un peu à prendre position ; elles se laissent devancer par les officiers municipaux des villes importantes ; mais elles affirment nettement leur conviction³. Toutes les assemblées de département, en Normandie, sont

1. Lb³² 783. (Bibl. Nat.).

2. Anjou, *Mémoire* publié par du Réau, *op. cit.* Appendice II. — Lorraine, P. V. C. I. 30 octobre et 3 décembre (*Arch. dép. Meurthe-et-Moselle*, C 527). — Champagne. *Marne* C 290.

3. Auvergne : Cf. Mège, *op. cit.*, p. 118-124 et les documents des *Arch. Nat.*

favorables à l'établissement des États provinciaux, sauf celles de Pont-l'Évêque et de Mortagne. Les Procureurs-syndics de Strasbourg désirent des États « librement élus par les différents Ordres, sans distinction de personnes ». « La plus saine partie des citoyens de cette province... », ajoutent-ils, « verraient avec reconnaissance que Sa Majesté lui accordât une représentation légale, en annulant l'assemblée provinciale actuelle ». Leurs collègues de Riom font publier par un érudit une étude historique sur les anciens États, pour montrer quelles modifications il est nécessaire d'apporter à leur constitution.

Restent enfin les Commissions intermédiaires les plus timides. Celles-là ne s'engagent que lorsque la bataille est déjà gagnée. Dans le *Résultat du Conseil* du 27 décembre 1788, Necker déclare que les États généraux recevront mission d'organiser des États particuliers dans toutes les provinces ; directement sollicitées, toutes les hésitantes adhèrent maintenant au mouvement :

C'est le 14 janvier que la Commission d'Auch, « après seize mois d'expérience du régime des assemblées provinciales », estime qu'il faudra « leur donner un jour plus d'autorité qu'elles n'en ont eu jusqu'à présent », et se rallie au régime du Dauphiné¹.

A Metz, le 13 janvier, c'est un membre de l'assemblée provinciale, le marquis de Chérissey, qui préside une réunion organisée par l'avocat Emmery : On décide « de demander à Sa Majesté que l'administration provinciale des Trois-Évêchés et Clermontois soit convertie en États provinciaux », parce que les habitants veulent être administrés « par de véritables représentants² ». Les Bureaux intermédiaires de Metz, Verdun et Thionville approuvent cette décision.

En somme le mouvement emporte presque toutes les Com-

C¹³. — Alsace : *Aff. étrangères*. Fonds France, 1405. F¹ 67 et *Considérations sur les droits de l'Alsace* (B. Nat. LK²91). — Normandie : Mourlot, *op. cit.*, ch. VIII, p. 155.

1. *Arch. dép.* C 539. *Arch. Nat.* C¹³.

2. *Arch. Nat.* A. D. I, et S. Leroy, article de la *Révolution française*, 1893.

missions¹. A Orléans et à Amiens pourtant, où des manifestations se produisent aussi, il semble que les administrateurs se contentent d'en prendre acte dans leurs procès-verbaux ; mais ils ne font aucune demande au gouvernement.

Jusqu'à quel point étaient-elles sincères ces adhésions de la dernière heure ? Ce n'était peut-être qu'un geste, dont les Procureurs-syndics ne croyaient pas pouvoir se dispenser².

II. Lorsqu'elle est vraiment active, l'intervention des Commissions est déterminée par des mobiles très variées : En Anjou, c'est le sentiment particulariste ; en Champagne, c'est le simple désir d'obtenir les « droits et privilèges » supplémentaires, « attachés aux États proprement dits ». Mais il arrive souvent que le seul but de la Commission soit de réagir contre une campagne entreprise par la noblesse et la magistrature provinciale, et de défendre les intérêts du Tiers-Etat.

En Auvergne, par exemple, les Procureurs-syndics désirent contrecarrer les desseins du vicomte de Beaune, président de l'Assemblée provinciale, qui avait demandé au Contrôleur général le rétablissement des États » dans leur forme ancienne ». Dans une délibération du 15 novembre, la Commission considère au contraire que le doublement du Tiers et le vote par tête sont des conditions essentielles³.

L'exemple le plus typique à cet égard est celui que donne la Normandie.

Après un premier vote, du 11 octobre, le Parlement rédige, le 28 novembre, une longue « supplique au Roi⁴ ». Il critique vivement le régime de 1787 : « La Province cherche en vain des représentants dans ces trois assemblées qui la divisent », et qui tendent à créer en Normandie trois régions « presque étrangères les unes aux autres » ; d'ailleurs ces as-

1. Celles de Bourbonnais, de Lyonnais donnent aussi leur adhésion.

2. *Arch. dép. Cher* C, 1316, 28 fév. 1789. Les Procureurs-syndics publient un arrêté pour expliquer à leurs concitoyens qu'ils sont favorables aux États. Cette démarche leur semble « convenable ».

3. De même, en Alsace, la Commission s'engage pour répondre à un mémoire des villes impériales.

4. *Arch. Nat. K. 711*. — Voir Mourlot *op. cit.*, ch. viii, p. 155 et suivantes.

semblées n'ont point répondu par les effets à l'attente publique ». Les Etats sont donc indispensables. Faudra-t-il apporter quelques changements à leur organisation traditionnelle? Le Parlement réserve son opinion, mais il dévoile son secret désir puisqu'il demande que ces modifications soient prononcées « par les trois Ordres, convoqués *suivant les formes anciennes* ».

L'attitude des autres corps constitués est toute différente. En demandant les « Etats », les officiers municipaux de Saint-Lô ajoutent qu'il serait « avantageux de conserver les assemblées de Départements et leurs Bureaux intermédiaires,... en sorte qu'il n'y aurait presque rien à changer dans l'ordre actuellement établi, dont on commence à goûter les fruits ». Les bourgeois ne veulent donc pas entendre parler du rétablissement des *Etats anciens*; les *Etats nouveaux* qu'ils désirent, ce sont en somme des assemblées provinciales revues et améliorées ¹.

Ainsi, dès qu'il s'agit de préciser cette revendication, l'équivoque apparaît, en Normandie, comme en Franche-Comté. Les prétentions rivales se dessinent. Et bientôt l'enthousiasme tombe. Les pétitions cessent, et le mouvement n'aboutit jamais à un résultat pratique. Aux Commissions intermédiaires, le ministre répond par des promesses évasives, ou bien il renvoie l'examen de la question aux Etats généraux. Cet ajournement ne provoque nulle impatience.

III. Le cas de la Franche-Comté.

Pourquoi Necker pratique-t-il maintenant, en pays d'assemblées provinciales, une politique d'abstention et de neutralité entre les prétentions rivales? C'est qu'il a reconnu le danger de son attitude précédente : En Franche-Comté, il venait de soutenir le point de vue des privilégiés²; il avait con-

1. Les délibérations des corps municipaux et administratifs ont été publiées par Hippeau, *Le gouvernement de Normandie au XVIII^e siècle*. V. T. II, p. 434 à 470. Voir un conflit analogue en Anjou, dans Le Moy. *Introduction aux cahiers de la sénéchaussée d'Anjou*, p. L. et suivantes.

2. Cf. ci-dessus, section II, parag. 2.

voqué les Etats dans leur forme ancienne. Et cette décision avait provoqué un conflit violent, qui dépassait les prévisions et déjouait les calculs du gouvernement.

Le travail des « Etats » de Franche-Comté avait commencé le 26 novembre 1788. Les deux Ordres privilégiés de leur côté, le Tiers, du sien, avaient rédigé des plans pour l'organisation future de l'administration locale. Chacun avait maintenu ses positions.

Le plan des privilégiés gardait le vote par Ordres; il acceptait de modifier le recrutement de l'Ordre roturier, à condition de donner la prépondérance à l'élément rural, et d'établir un droit de suffrage très large¹ : Les nobles comptaient encore sur les paysans.

Le projet du Tiers-Etat réclamait la confusion des Ordres et le vote par tête; mais, préparé par des bourgeois, il donnait aux villes un nombre de députés égal à celui des campagnes, et fixait le cens à 6 livres dans les villages, à 10 livres au moins et 40 livres au plus dans les grandes agglomérations; ce programme était copié presque exactement sur le règlement établi en Dauphiné.

Le 6 janvier 1789, les Etats sont dissous en attendant une décision du gouvernement. Mais le débat n'en devient que plus violent. Par un arrêté du 27 janvier 1789, le Parlement de Besançon soutient ouvertement les prétentions des privilégiés : Le vote par Ordres est un dogme aux yeux des magistrats; personne ne peut modifier le droit public de la province; les Etats Généraux eux-mêmes « ne peuvent changer, ni innover la constitution des Etats provinciaux² ».

Cet arrêté, provoque des protestations violentes; toute la Franche-Comté se dresse contre « 70 nobles, 40 clercs » et les magistrats du Parlement : « Leur discrédit est complet », écrit l'Intendant³.

1. Cens de 2 livres dans les villages. Ces plans sont dans K. 688. *Arch. Nat.*

2. K. 688.

3. Barnave l'avait prévu dès le mois de juin 1788. Les parlements, disait-

Necker est-il satisfait? Le voilà, ce conflit qu'il avait provoqué, et même probablement souhaité! — Mais non! la violence des passions le déconcerte; il avait rêvé d'opposer les privilégiés aux réformateurs, et de les neutraliser les uns par les autres. Or quel est le résultat de sa politique? Il a donné au Tiers-Etat de Franche-Comté la conscience de sa force : La prépondérance des réformateurs libéraux s'affirme. Les débats relatifs à la réforme administrative ont, selon le mot de Barnave, « formé dans la nation un nouveau parti ».

il, ont eu tort de s'occuper de cette question administrative. Leur prestige en souffrira.

Conclusion.

La physionomie générale de ce mouvement compliqué est donc celle-ci :

En octobre 1788, les « *États provinciaux* » sont partout considérés comme la meilleur mode d'administration régionale. Les « *Assemblées provinciales* » sont méprisées par l'opinion, et négligées par Necker lui-même. Tout le monde désire posséder des corps administratifs dotés d'attributions larges, et affranchis de la tutelle du Conseil ou de l'Intendant : mais il reste à en définir le recrutement et la composition.

C'est l'aristocratie locale, noblesse de race ou noblesse de robe qui prend, le plus souvent, l'initiative, du mouvement ; elle y voit un moyen d'accroître son influence. Les Etats qu'elle réclame, ce sont les vieilles assemblées *traditionnelles*, dominées par les privilégiés et analogues à celles qui subsistent en Languedoc ou en Artois. L'opinion publique s'associe à cette revendication, sans en comprendre d'abord la portée.

Mais bientôt, les publicistes dénoncent cette équivoque, et Condorcet le premier. L'expérience commencée en Franche-Comté met en lumière les inconvénients des anciens Etats provinciaux : contre les prétentions des nobles, une réaction se dessine. Les défenseurs du Tiers exigent des garanties : si les conditions qu'ils posent ne sont pas remplies, ils préfèrent rester dans le statu quo.

Au début de novembre, la victoire des Dauphinois donne au Tiers-Etat une doctrine précise.

Alors s'affirme la signification du mouvement.

Il n'est pas dirigé contre les *principes* de l'Edit de juin 1787. L'organisation intérieure des assemblées provinciales a consacré le doublement du Tiers et le vote par tête ; c'est un progrès définitif. Les municipalités donnent satisfaction.

1. La campagne menée par l'avocat Delaunay contre le Comte de Walsh, en Anjou, est un des meilleurs exemples de ce revirement.

« Leur utilité est incontestable ¹. » Les assemblées de Département ont aussi beaucoup de partisans.

Quel est donc le but poursuivi? Les réformateurs dirigent tous leurs efforts contre le règlement du 5 août 1787 et les *Instructions* de novembre, contre l'ajournement indéfini des élections promises, c'est-à-dire contre toutes les déformations que Brienne avait fait subir au plan primitif.

Mais, en même temps, les Etats provinciaux existants sont directement menacés. En Artois, en Languedoc, en Bretagne, le Tiers-Etat réclame énergiquement une refonte complète de cette institution ². Il la réclame dès l'automne de 1788, avant même que les résultats obtenus en Dauphiné soient connus dans toute la France. Son argument? — Il confronte tout simplement l'organisation des Etats traditionnels avec les principes admis pour la constitution des assemblées provinciales, dont il reconnaît la supériorité.

En somme, les assemblées de 1787, auraient répondu aux revendications essentielles de l'opinion publique, si elles avaient été élues, et si elles avaient possédé des pouvoirs et des attributions plus larges.

Mais Necker est maladroit : au lieu de soutenir les intérêts du Tiers-Etat, contre la noblesse et la magistrature, — au lieu de saisir cette occasion pour abattre le prestige des Parlements, il louvoie. En Franche-Comté même, il favorise les privilégiés. Alors la direction du mouvement lui échappe : malgré lui, les revendications des libéraux triomphent.

Le seul but du ministre, désormais, c'est d'ajourner toute solution. A l'assemblée de la nation, guidée par les cahiers de doléances, appartiendra le soin de détruire les « Etats » démodés et nuisibles; les « assemblées provinciales », incapables d'une action sérieuse, — et de reconstruire l'administration de la France.

1. *Projets pour l'organisation des États Provinciaux de Lorraine et Barrois* (L. B³⁹ 1080).

2. L'action entreprise contre les États provinciaux existants ne peut entrer dans le cadre de cette étude. Aux *Arch. Nat.*, les cartons K. 688 H. 748¹³¹ et K. 715 contiennent des renseignements intéressants.

CHAPITRE XI

La transformation du régime administratif en 1789.

SECTION I

Les cahiers

La réforme administrative est un des objets essentiels traités dans les cahiers de Bailliages. Dans les doléances des Communautés, la même préoccupation apparaît fréquemment. La grande majorité de la France, — qu'il s'agisse des anciens « Pays d'Elections » ou des « Pays d'Etats », — demande des modifications profondes : « Assemblées élues », constituées « à l'instar des États Généraux », ce sont les expressions qui reviennent à chaque instant : elles condamnent donc à la fois les anciens États provinciaux recrutés selon des règles étroites et désuètes — et les jeunes Assemblées provinciales nommées par le gouvernement ¹.

Dans les pays où l'édit de juin 1787 a été mis en application que pense-t-on de cette tentative? Et quels principes veut-on voir adopter pour le régime futur?

I. *Le passé.*

Il arrive très souvent que les Cahiers ne prononcent même pas le mot d'*assemblée provinciale*. Le passé, si récent soit-il, n'intéresse plus les électeurs. Parfois pourtant, aussi bien dans

1. On désire généralement que le futur régime administratif soit uniforme dans toutes les circonscriptions, — mais les sentiments particularistes reparaissent lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de ces divisions. L'Anjou, le Maine, le Quercy, la Brie, la Beauce, par exemple, veulent constituer une circonscription particulière.

les doléances des Communautés que dans celles des Bailliages, s'affirment des appréciations intéressantes.

I. Il y a des condamnations formelles et définitives : elles sont relativement rares ¹. Les habitants qui « réclament contre l'organisation des assemblées provinciales » invoquent tous les arguments qui ont été donnés déjà maintes fois « : Les membres des assemblées provinciales ayant été nommés par le Roi, nous demandons qu'elles soient supprimées. » — C'est la critique fondamentale ².

D'ailleurs, ces assemblées se sont-elles montrées capables d'agir? En dix-huit mois, elles n'ont pas cherché sérieusement à réformer la répartition des contributions; elles ne mettent pas les propriétaires à l'abri d'une extension arbitraire de l'impôt; elles ne possèdent pas le « pouvoir coactif... qui leur serait nécessaire pour se faire obéir ³ ».

Sont-elles viables? « Les pouvoirs dont elles sont revêtues n'étant pas consentis par le roi, elles n'ont qu'une existence précaire et insuffisante. » Peut-être même sont-elles « dangereuses pour le Tiers-Etat, qui s'y trouve en grande partie représenté par des nobles et des privilégiés ⁴ ».

A côté de ces mécontents, il y a des rédacteurs conciliants qui acceptent d'emblée de continuer l'expérience de 1787, à condition toutefois d'amender les règlements ⁵ : Cette idée est

1. Le *Résumé général des cahiers* (Bib. Nat. L²⁴), dit que 94 cahiers de Bailliages demandent la suppression des assemblées. Implicitement, oui — mais pas expressément.

2. Exemples : *Archives parlementaires* : III, 283 (Tiers-Etat du Bailliage d'Étampes) III, 595. (Noblesse de la Sénéchaussée de Loudun). V, 235. (Tiers du Bailliage du Perche). Id. *Cahiers du Bailliage d'Orléans* — éd. C. Bloch : I, 76. (Communauté de Bucy-le-Roi).

3. Passy (communauté) V, 3. — Sézanne V, 766. *Sauf indication contraire, les références renvoient aux « Archives parlementaires ».*

4. Sens (Bailliage) Clergé V, 572. Dourdan (Noblesse) III, 247. Mirecourt (clergé) VI, 1 etc., et surtout Tiers de la ville de Sens (éd. *Porée*, p. 14).

5. Parfois (ex. Tiers-Etat du Bailliage du Perche V, 325) les rédacteurs des cahiers acceptent cette solution comme un pis-aller, parce qu'ils craignent que les réformes votées par les Etats Généraux ne reçoivent jamais d'application pratique.

soutenue par les privilégiés de Péronne et de Troyes, par exemple; mais aussi par plusieurs Communautés du Sénonais, du Blésois, de l'Orléanais ¹.

Il faut, disent ces cahiers, « que le quart au moins des membres soit tiré de la classe des cultivateurs », et que les attributions des assemblées soient augmentées, ainsi que leurs pouvoirs, — pour que « les Intendants ne détruisent pas d'un côté ce qu'elles ont établi de l'autre ². »

Ce sont les cahiers primaires de Paris hors-les-Murs qui offrent les exemples les plus frappants et les plus fréquents de cette opinion : Aux yeux de ces Communautés, l'institution créée en 1787 n'est pas encore condamnée : « Les Etats Généraux lui donneront une consistance certaine et permanente, régleront ses pouvoirs et sa police »; par eux, « les administrations provinciales pourront être encore perfectionnées », de manière à remplacer les Intendants pour toutes leurs fonctions ».

La même³ idée se trouve exprimée dans l'important cahier du Tiers-Etat de Nemours, par Dupont, l'ancien collaborateur de Turgot et de Calonne : « Les assemblées de 1787 sont bien établies; la seule chose qui manque à ces assemblées, c'est que leurs membres soient élus par le peuple. Et cette élection même a été dans les vues originaires du roi; elle fait partie du plan que M. Turgot avait conçu ⁴ ». Selon Dupont, il est encore temps de faire procéder à ces élections.

Enfin, il existe, çà et là, des Communautés qui demandent le maintien pur et simple de l'assemblée provinciale; elles sont rares, même dans l'Ile-de-France : c'est la paroisse d'Ecouen qui désire « non pas des Etats provinciaux, mais

1. De même dans les Bailliages d'Honfleur, Bourges et Cahors.

2. Exemples : Collection de Cahiers publiés par la Société d'histoire économique de la Révolution : Lusigny (*Bailliage de Troyes*, II, 234). Salbris (*Blois*, II, 127.) Nicey (*Sens*, p. 669).

3. *Arch. parlementaires*, IV et V : Une quarantaine de cahiers de ce bailliage (c'est-à-dire un huitième environ) formulent un vœu de ce genre. Voir surtout Les Clayes, V, 44. Ecagny-s.-Oise, V, 497.

4. *Arch. parlementaires*, IV, 183.

des assemblées provinciales; » celle d'Attilly, qui admire « la sagesse de l'établissement des assemblées provinciales », et rallie quelques Communautés voisines à cette appréciation. A peine les cahiers primaires du bailliage d'Orléans offrent-ils deux cas analogues; ceux du bailliage de Sens, et du bailliage de Châlons, pas davantage. Aux environs de Troyes, un petit groupe de villages vote un hommage isolé; il est bien timide : « On croit pouvoir dire que l'administration actuelle est mieux vue que la précédente : plus d'arbitraire. La justice distributive est mieux gardée ¹ ».

Les cahiers primaires des bailliages de Caen et d'Honfleur sont peut-être ceux qui manifestent le mieux leur satisfaction. La « confirmation et continuation des assemblées provinciales, assemblées secondaires et assemblées municipales » est un des articles essentiels du cahier de Trouville ².

Mais ce ne sont là que des vœux épars. L'opinion publique, dans son ensemble, n'est évidemment pas satisfaite des résultats obtenus depuis deux ans ³.

II. Quant à la réforme *municipale*, au contraire, elle est généralement approuvée; et même, dans les Généralités, qui n'ont pas été touchées par l'Edit de juin 1787, beaucoup de villages regrettent de ne pas posséder un corps municipal, et demandent à bénéficier d'une institution, qu'ils ont entendu vanter ⁴.

L'examen des cahiers primaires, — en Ile-de-France, en Orléanais, en Normandie, en Champagne, — donne à peu près les mêmes résultats : « L'assemblée municipale, telle qu'elle est établie », donne satisfaction. Pourtant, il y a lieu d'en perfectionner encore le régime :

Presque partout, les habitants demandent que l'on augmente les attributions de la municipalité : elle pourrait « surveiller »

1. La Chapelle-Vaulpelteigne. (*Bailliage de Troyes*, I, 566.)

2. *Éd. Blossier*, p. 152.

3. L'existence des assemblées subordonnées (district ou département) est approuvée assez nettement dans de nombreux cahiers, aussi bien en Gascogne qu'en Ile-de-France et en Normandie.

4. Dans les bailliages de Bar-sur-Seine, Douai, Angoulême, Rennes, par exemple.

les travaux des routes; « veiller à la police, et arrêter les mendiants non domiciliés »; gérer les biens Communaux avec plus de liberté; connaître enfin des délits forestiers. Bien mieux : elle devrait faire l'office de Juge de Paix, — soit qu'on l'autorise à jouer le rôle d'arbitre pour tous les différends « dont l'importance n'excéderait pas 100 francs », soit qu'on lui permette de « régler sans appel toute affaire de police », et de concilier les parties, dans les questions qui concernent « les limites des propriétés ¹ ».

Pour qu'elle puisse remplir ce rôle complexe, il faut d'abord la débarrasser de la tutelle étroite, qui l'oblige à d'incessantes démarches et à des formalités inutiles.

Pourtant, dans quelques villages, les cahiers expriment le désir que l'assemblée municipale soit obligée de consulter plus fréquemment tous les habitants, sans distinction de fortune. La convocation de cette Assemblée Générale pourrait avoir lieu tous les six mois : il serait fait lecture « des délibérations et opérations qui auraient été faites dans cet intervalle, de sorte que chacun puisse suivre le cours des affaires Communales, et se préparer à y concourir d'une manière utile » ; la municipalité ne ferait que « rédiger » l'avis de cette Assemblée Générale, et l'enverrait aux Corps administratifs Supérieurs ². Mais ces revendications sont formulées seulement par quelques paroisses de la banlieue parisienne et du Sénonais ; probablement, les municipalités de ces Communautés avaient-elle pris quelque initiative onéreuse, dont la collectivité n'avait pas été satisfaite.

Les Cahiers de Bailliages, — lorsqu'ils émettent un vœu sur le régime municipal, ne s'intéressent guère aux attributions ; ils s'occupent plutôt du recrutement. « Les assemblées municipales des campagnes seront conservées, mais... elles ne se-

1. Exemples : *Bailliage secondaire* d'Honfleur (édit. Blossier), p. 47, 111, 115, 127, 134. — Orléans (éd. C. Bloch.) I, 113 et 404. Sens (éd. Porée), p. 707, 811, 652, 549, etc., et *Arch. parlementaires* : Egly, IV, 501.

2. *Arch. parlementaires*, V, 11 (Pecqueuse) et 167 (Vernouillet) VI, 25 (Vicheray, près de Toul). — *Bailliage de Sens* (éd. Porée), p. 549 et 564.

ront composées que de membres *librement élus*, tant parmi les habitants des paroisses que les propriétaires de biens, quoiqu'ils n'y soient pas domiciliés » : tel est le vœu du Tiers, dans le bailliage d'Orléans ¹ ; il est reproduit dans plusieurs autres cahiers. Les ecclésiastiques, au contraire, insistent souvent pour que le curé conserve le *droit* de siéger à l'assemblée municipale, et demandent qu'il en obtienne la présidence ² : mais aucun cahier de Communauté n'avait émis un vœu analogue.

Il est très rare, même dans les doléances des privilégiés, de voir formuler un vœu tendant « à la suppression des municipalités de campagne » : le vote de la Noblesse de Dourdan est un exemple isolé ³.

A vrai dire, les électeurs réunis au chef-lieu de Bailliage s'inquiètent beaucoup plus de l'administration des villes que de celle des villages. Le vœu du Tiers à cet égard est unanime, et les Ordres privilégiés se joignent presque toujours à lui : toutes les municipalités urbaines doivent être élues. En Alsace, où la question avait provoqué de si vives controverses ⁴, la victoire du principe libéral est aussi nette que partout ailleurs : c'est un hommage à l'œuvre de la Commission intermédiaire.

*
* *

Dans toutes ces appréciations, souvent bien rapides et bien fragmentaires, il est un point que l'on s'étonne de voir négliger : la réforme administrative de 1787 avait eu pour base le système censitaire, qui avait fonctionné, une fois au moins, pour les élections municipales. Il avait été très difficile de trouver des candidats en nombre suffisant. — Cette restriction apportée à la liberté des choix, était-elle acceptée par la population des Campagnes ?

1. Éd. C. Bloch. II, 330 ; par conséquent, il faut supprimer les membres de *droit* : curé et seigneur.

2. Exemple : Clergé du bailliage de Sens V, 749 ; id. Villers-Cotterets, Riom, Amiens.

3. III, 247.

4. V. ci-dessus, chapitre VIII, p. 275-277.

Le silence des cahiers primaires tendrait à le prouver. C'est à peine, si, en deux ou trois points, l'abolition du cens d'éligibilité est formellement demandée. Il faut, dit la Communauté d'Estissac, près de Troyes, que les membres des administrations locales soient choisis « librement, sans avoir égard au plus ou moins de fortune, mais au contraire eu égard à la capacité et à la probité ¹ ».

La petite Communauté de Vivier-Jussaud, aux confins de l'Angoumois et du Poitou, se prononce dans le même sens : N'espère-t-on vraiment « trouver des lumières et de la probité que chez les grands propriétaires », et croit-on « que les qualités estimables sont leur partage à l'exclusion du pauvre? »

Mais ces protestations n'ont pas d'écho dans les cahiers des Communautés voisines.

II. *L'avenir.*

Si intéressants soient-ils, les cahiers qui portent un jugement sur les assemblées de 1787, pour en demander le maintien pur et simple, ou conditionnel, ne représentent que le vœu d'une petite minorité. Pour gérer les intérêts de la région, ce sont des *Etats provinciaux* que l'on désire presque partout. Quel sens attache-t-on à cette revendication? La plupart du temps, les formules sont très vagues : s'il leur avait fallu donner des explications ou des précisions, bien des rédacteurs auraient été fort embarrassés.

I. D'abord quelle *composition* faut-il adopter pour ces assemblées administratives? Un très grand nombre de Cahiers de Bailliages éludent la question : ils demandent simplement des « États », sans déterminer la forme, même vaguement. Ce sont le plus souvent des Cahiers de la Noblesse et du Clergé ².

Or les rédacteurs ne peuvent pas ignorer quelle diversité cache ce terme commun : s'agit-il d'États analogues à ceux du Languedoc, — si vivement critiqués depuis 1788 ; — à ceux de

1. *Bailliage principal de Vic*, p. 87 (village de Bellange).

2. Et aussi quelques cahiers du Tiers : Beauvais, Château-Thierry, Meaux, Auch, Riom (secondaire), Honfleur et Reims.

Bourgogne, moins malmenés par les publicistes ; — à ceux du Dauphiné, enfin, qui sont l'œuvre des novateurs ?

Pourtant, ils se gardent bien de définir davantage leurs revendications. Peut-être était-ce de leur part un calcul ? C'est possible : Ils cherchent à donner le change sur les intentions. Mais il arrive aussi que cette réserve soit inspirée par une excellente intention : les rédacteurs des cahiers se déclarent incompetents ; ils laissent le soin aux États Généraux de fixer les bases uniformes du régime administratif futur, et ne veulent pas imposer au législateur un programme trop étroit ².

Lorsque les Cahiers émettent un vœu plus précis, leurs demandes peuvent se ramener à trois formules principales³. Les uns désirent des États Provinciaux « librement élus » ; les autres des assemblées locales, organisées « sur le modèle des États Généraux » ; d'autres enfin adoptent « l'organisation du Dauphiné ».

— États *librement élus* : c'est un vœu bien insuffisant encore. Sans doute, il a pour but d'écarter l'assemblée provinciale existante, et de refuser par avance les « États » archaïques, si l'on tentait jamais de les reconstituer. Mais l'élection se fera-t-elle par les assemblées bailliagères, ou bien par les délégués des municipalités ? Laissera-t-on subsister, dans l'intérieur de chaque Ordre, les « catégories » consacrées par l'usage : places réservées aux officiers municipaux, dans le Tiers-État ; aux prélats, dans le Clergé ? Le président de l'assemblée sera-t-il désigné par les membres eux-mêmes ? Tout cela n'est pas indiqué. Les cahiers qui adoptent cette première formule émanent aussi bien du Tiers-État que des privilégiés. Ils ne sont pas très nombreux.

— États Provinciaux *calqués sur l'organisation des États Généraux* : Ici le mode de recrutement, et la proportion des sièges accordés au Tiers sont exactement déterminés. Encore la

1. *Arch. parlement*, I, 710, 712. II, 36 et 487. V. 594.

2. Exemples : Evreux (Tiers), III, 300. Loudun (Noblesse), III, 595. Château-Thierry (Tiers), II, 671. et nombreux cas analogues.

3. Contre ces trois formules, il en existe une autre ; mais elle est exprimée seulement par les privilégiés des Bailliages de Caen, Angers et Alençon : Ceux-ci réclament les États Provinciaux *anciens* (c'est-à-dire le vote par Ordres). Rare franchise !

revendication peut-elle être formulée indifféremment par les partisans du vote par tête, et par ceux du vote par ordre ! D'ailleurs y aura-t-il une Commission intermédiaire ? Le président sera-t-il élu ? Ces points-là restent incertains ? Pourtant cette formule est adoptée par un très grand nombre de cahiers. — États à l'instar du Dauphiné : Voilà enfin une expression précise : Elle signifie le maintien des Ordres et le vote par tête ; elle menace la situation du Clergé, réduit à n'occuper qu'un siège sur six ; écarte les récents anoblis, et donne la prépondérance à la bourgeoisie. De plus elle implique l'existence d'une Commission Intermédiaire et de Procureurs-Syndics, la suppression des assemblées subordonnées. Enfin le président sera élu, mais toujours pris parmi les nobles et les ecclésiastiques : il n'y a donc pas moyen de confondre ce type avec le précédent.

Mais (peut-être à cause de cette précision même), le règlement du Dauphiné ne recueille pas la majorité des suffrages. Parmi les cahiers reproduits dans les Archives Parlementaires, ceux qui réclament ce régime forment à peine un sixième du total. Ce sont, bien entendu, à peu près uniquement des cahiers du Tiers¹ : Les ecclésiastiques sont hostiles à une organisation qui réduit leur influence, et les curés de campagne savent en outre que le régime adopté en Dauphiné favorise nettement les Évêques et les Chapitres ; quant aux nobles, ceux qui ne possèdent pas les « quatre quartiers » de noblesse², exigés par l'assemblée de Romans, ont aussi tout intérêt à rejeter un tel programme.

En somme, il existe une très forte majorité pour réclamer l'élection des assemblées administratives, le doublement du Tiers et le vote par tête. Ce sont les seuls points sur lesquels les cahiers émettent un vœu catégorique : or ces principes-là étaient acquis depuis l'édit de juin 1787³.

1. Pourtant Toul (Noblesse), Mantes et Amiens (Clergé), adoptent le même vœu. [Voir dans Clermont-en-Beauvaisis (Tiers) II, 573, une critique intéressante du régime du Dauphiné].

2. Sur la question des « degrés de noblesse », voir ci-dessus les opinions de quelques assemblées provinciales, p. 179.

3. Je ne parle pas ici des cahiers primaires, parce qu'il faut se garder d'at-

II. Les *fonctions* des futures assemblées administratives sont-elles l'objet de vœux plus précis? Certes oui.

Les attributions des administrateurs doivent être largement étendues : Ils seront chargés de la recette de tous les impôts et les verseront directement au Trésor, en économisant les frais de perception. Auront-ils aussi le contentieux en matière d'impositions? Ici les avis sont partagés. Mais presque unanimement, les cahiers étendent la compétence des futurs États à l'administration de la milice, à la surveillance des domaines et forêts; le commerce des grains est encore un des objets que l'on place sous leur contrôle. Enfin les administrateurs traiteront toutes les questions qui concernent le « bien public » et disposeront de tous les fonds affectés à ces services.

Les États s'occuperont donc de « tous les détails de l'administration : » c'est une formule courante dans les cahiers. L'Intendant leur abandonnera ses attributions. Faut-il donc laisser subsister cet agent du pouvoir central, qui serait dès lors uniquement investi d'une mission de contrôle? Non : un très grand nombre de cahiers demandent expressément la suppression de l'Intendance. Les États doivent agir « sans que des autorités intermédiaires puissent balancer leurs opérations ¹ » : Ils exerceront seuls la tutelle des Communautés; ils contrôleront l'administration des hôpitaux, et celle des biens patrimoniaux des villes; ils auront « le pouvoir exécutif » et veilleront à l'application des arrêtés de l'Assemblée nationale : néanmoins ce dernier point, conséquence logique de la disparition des Intendants, ne se trouve pas partout affirmé avec une netteté parfaite ².

Ces pouvoirs doivent-ils être plus grands encore? — Le Dauphiné avait obtenu pour ses États le droit d'enregistrer les

tacher trop d'importance à la préférence qu'ils énoncent. Pour leurs rédacteurs, le terme « à l'instar du Dauphiné » n'impliquait probablement pas des dispositions si précises; il signifiait tout simplement « doublement du Tiers et vote par tête ».

1. I, 11 (Tiers de la Sénéchaussée d'Angoulême).

2. Baill. secondaire d'Honfleur (*éd. Blossier*, p. 167). Bailliages de Colmar (district de) (Tiers), III, 9. et *Archives Parlementaires* : Gisors (Tiers), V, 618, Lyon (Noblesse), III, 604.

Édits royaux, conjointement avec le Parlement. Plusieurs cahiers de la Noblesse, et quelques cahiers du Tiers adoptent cette revendication. Mais, en général, ils ne veulent pas donner à cette mesure un caractère permanent ¹ : Les États provinciaux ne pourront exercer le pouvoir d'enregistrement que dans les moments où l'Assemblée nationale ne sera pas réunie.

D'autre part, l'assemblée de Romans avait affirmé qu'un corps administratif ne devait jamais « octroyer » ou refuser un impôt, voter un subside au roi ou contracter un abonnement. A de rares exceptions près ², tous les cahiers qui envisagent cette question restent fidèles au même principe : N'est-il pas la meilleure garantie contre une « extension d'impôts », et le moyen le plus sûr d'assurer la périodicité des États Généraux ³ ? Ne donne-t-il pas aussi à l'Assemblée nationale la certitude d'être plus aisément obéie ? Qu'arriverait-il, en effet, si des États provinciaux pouvaient, « pour des intérêts particuliers, mettre obstacle au bien général, et arrêter la levée des impôts, gêner et peut-être méconnaître la puissance supérieure des États Généraux ⁴ » ?

Déjà se dessinent ainsi les règles générales de l'organisation qu'adoptera l'Assemblée Constituante. Mais, dans ce cadre assez vague, bien des questions n'ont pas fait l'objet d'un vœu suffisamment net et général. Aussi les députés de la Nation gardent-ils une large initiative dans le travail de réforme des institutions locales.

SECTION II

Les débats de la Constituante ⁵.

C'est après cinq mois de séances que l'Assemblée Nationale entreprendra vraiment la réorganisation administrative de la

1. Sauf à Briey (Tiers), II, 207.

2. Colmar (Noblesse), III, 4.

3. En effet si le roi pouvait demander un vote de subsides aux assemblées locales, il pourrait s'abstenir de réunir les États Généraux.

4. Clermont en Beauvaisis (Noblesse), II, 753.

5. Je renvoie pour ce sujet à la thèse de M. Lebègue, *Thouret*, ch. XI,

France. Le 15 octobre 1789 seulement, l'ordre du jour en appellera la discussion. Mais auparavant, au milieu des grands événements qui se précipitent, la question n'est jamais perdue de vue. Les tendances nouvelles ont déjà l'occasion de se manifester.

I. *Les Idées Nouvelles.*

Le gouvernement de Louis XVI, dès la première séance des États Généraux, souligne l'importance et l'urgence de la réforme administrative : « Celle d'entre vos délibérations, Messieurs, qui est la plus pressante, celle dont l'utilité aura le plus d'influence sur l'avenir, concerne l'établissement des États provinciaux ». Necker ajoute quelques précisions : Il sera possible de donner immédiatement à ces États toutes les attributions que possédaient les Assemblées provinciales, et d'y ajouter même « la conversion des aides et droits locaux » ; par la suite, leur compétence sera étendue : Réformes dans le régime de l'assistance, des hôpitaux et des prisons, « inspection sur les dépenses des Communautés et des villes¹ ». « Librement élues », ces assemblées pourront peut-être « fournir un jour une partie des députés des États du royaume ». Il est bien entendu que les États Provinciaux existants seront modifiés. Le ministre ne fait même pas allusion aux Commissions intermédiaires, qui continuent obscurément leur besogne.

Le 23 juin 1789, lorsque, dans la Séance Royale, Louis XVI « déclare ses intentions », le programme se précise : Les États seront formés dans une proportion à peu près semblable à celle du Dauphiné : 2/10 d'ecclésiastiques, 3/10 de nobles, 5/10 du Tiers-État, élus par leurs Ordres respectifs ; mais les propriétaires seuls seront électeurs et éligibles. Les délibérations auront lieu « suivant l'usage observé dans les Assemblées

p. 170 et suiv. Mon seul but est de montrer dans quelle mesure le souvenir de la réforme de 1787 a été invoqué au cours de ces débats. Les indications que donne le livre du *Vicomte de Luçay* (par exemple comparaison de l'Édit de 1787 et de la loi de 1789) ne sont pas exactes.

1. B. Nat. Le²⁹ 1, p. 83-84 et suiv.

provinciales ». Il n'est pas question d'assemblées subordonnées ; mais la Commission intermédiaire des États sera assistée de « délégués... choisis uniquement par elle » : ce sont les « correspondants » institués en Dauphiné.

Le roi est disposé à accorder, sans délai, aux corps administratifs, toutes les attributions énumérées dans le discours du 5 mai : mais il ne dit pas si les délibérations devront être soumises à l'approbation du pouvoir central ¹.

Un programme de ce genre répond aux vœux essentiels des cahiers ; à la fin de juin, il peut encore paraître acceptable.

Mais bientôt, dans plusieurs brochures, des idées nouvelles vont s'affirmer :

Les assemblées d'États, formées *dans le cadre de la province*, peuvent être dangereuses.

Elles seront assez fortes pour résister à l'Assemblée Nationale, et provoquer des scissions, encouragées secrètement par le pouvoir exécutif. Elles garderont leur esprit de « Corps séparé » et seront incapables de comprendre les actes des Constituants, inspirés par l'intérêt général.

Ces craintes, exprimées par Pellerin de la Buxière ², sont aussi celles de Sieyès : En détruisant la province, en étudiant dès le mois de juillet 1789 un plan de division territoriale, il a pour but de « faire de toutes les parties de la France un seul corps ³ ».

D'autre part, pour rétablir l'ordre et pour assurer la répartition de l'impôt, il y a intérêt à mettre en activité les nouvelles assemblées administratives le plus tôt possible. Les bases posées par la réforme de 1787 ne sont-elles pas immédiatement utilisables ? Quelques brochures paraissent, qui proposent de reprendre le plan existant, en l'améliorant. Pourtant, ces défenseurs attardés sont obligés d'avouer qu'il est très difficile de trouver, dans un village, des hommes assez instruits pour former une municipalité ; aussi proposent-ils

1. *Déclaration des Intentions du roi*, art. 17 à 23 (Bib. Nat. Le ²⁹ 33).

2. Bib. Nat. Lb ³⁹ 24 39.

3. Lebègue, *Thouret*, p. 179.

de grouper plusieurs communautés en une même circonscription ¹.

Le 30 juillet, les Bureaux de la Constituante sont saisis de la question administrative, dans son ensemble, par une motion de Duport². Avant de discuter les principes du droit public, dit-il, mieux vaudrait constituer les corps administratifs, pour « empêcher l'état d'isolement où les villes sont prêtes à se placer les unes à l'égard des autres, et relativement aux campagnes ». Il propose donc d'établir 70 assemblées régionales, auxquelles il conserve le nom d' « Assemblées provinciales » : elles seront recrutées au sein des assemblées inférieures, comme en 1787.

Voilà que précisément les pouvoirs locaux s'effondrent, à la suite de la Grande Peur » ; voilà que, dans la nuit du 4 août, les privilèges provinciaux sont abolis : Les obstacles qui auraient pu entraver la nouvelle division du territoire disparaissent. Mais aussi la nécessité d'agir vite s'impose d'autant mieux.

Pourtant le Premier Comité de Constitution, « où dominait l'influence de Mounier ¹ », ne semblait pas désireux de presser ce débat. Peut-être restait-il fidèle à la division provinciale ? Peut-être ses préférences allaient-elles encore au régime du Dauphiné ? Dans la discussion qui s'engage le 27 août pour fixer l'ordre du jour, tandis que Bureaux de Puzy insiste pour faire décider que « les assemblées administratives seront établies incessamment », Mounier demande l'ajournement : « Si vous commencez par les assemblées, vous leur donnerez trop de force. Elles pourront s'opposer à l'organisation du corps législatif ³ ».

La Constituante demande néanmoins à son Comité d'établir rapidement un programme. Le 31, Lally-Tollendal, membre du Comité, accepte en principe un remaniement des divisions administratives. Mais, en attendant le dépôt des projets, le

1. Par exemple, Bib. Nat. Lb ³⁹ 2506.

2. Le ²⁹ 279.

3. Lebègue, *Thouret*, p. 178.

débat s'engage sur la sanction royale et le *vote*. Sieyès, le 7 septembre insiste vainement pour qu'un plan d'administration soit dressé « sous deux ou trois jours ». Peut-être la question aurait-elle été ajournée pour longtemps encore, si le comité de Constitution n'avait pas démissionné cinq jours après.

Dans le nouveau comité, où Sieyès siège avec Thouret, le plan est aussitôt étudié : Le 29 septembre Thouret lit son rapport à ses collègues; mais il faut encore le faire imprimer et distribuer. Les événements des 5 et 6 octobre retardent la discussion, qui reparait seulement à l'ordre du jour du 15 octobre.

II. *La discussion.*

Dans le projet de Thouret, les cadres administratifs sont le « *département* », et la « *Commune* », ou district¹. Le village n'a pas de vie administrative propre : Il possède seulement un bureau municipal, étroitement subordonné à l'assemblée administrative du district. En somme, Thouret, ancien Procureur-Syndic de Haute-Normandie, se souvient des difficultés qu'il a éprouvées dans la correspondance avec les petites municipalités de campagne; il les annihile : ce sont les échelons supérieurs de la hiérarchie adoptée en 1787 qu'il conserve seulement.

Le contre-projet de Mirabeau propose 130 départements : leur étendue, relativement faible rendra inutile le maintien des assemblées de district; les municipalités des villages seront en relation directe avec l'assemblée administrative supérieure et constitueront donc un élément essentiel du système. « Les véritables mandants ne sont-ils pas dans les villes et les villages?... Dès lors qu'est-il besoin d'intermédiaire? »

La discussion, très ardente, se prolonge du 3 au 11 novembre, et oblige Thouret à intervenir trois fois. La préférence marquée par le Comité pour les assemblées de district — les « *communes* » — est fort attaquée.

1. Il propose 80 départements et 630 districts.

Pison du Galland soutient Mirabeau : « C'est l'édit de création des Assemblées provinciales qui a produit le système des assemblées inférieures, dont le comité n'a fait que changer le nom ». Or l'exemple de 1787 ne vaut rien, car le ressort d'une assemblée provinciale était vaste ; au contraire le nouveau « Département » sera beaucoup plus petit qu'une Généralité ; il serait donc ridicule d'y découper ces districts ¹.

Bengy de Puyvallée, ancien membre de l'assemblée de Berry, apporte, dans le même sens, un autre argument : Dans le district proposé par Thouret, dit-il, les villages seront étroitement dominés par le chef-lieu. Et il fait appel à l'expérience : En Berry, « les paroisses des villes s'étendaient fort loin dans les campagnes : cette partie des campagnes était tyranniquement subjuguée par les villes, surtout dans la répartition de l'impôt et dans la contribution aux charges publiques ». Pour assurer l'indépendance des villages, il a fallu les séparer complètement de la ville voisine, surtout au point de vue fiscal. « Votre comité de Constitution vous propose, par son plan, de conserver complètement l'abus que l'administration provinciale a détruit dans la province de Berry ».

Thouret riposte, le 9 novembre, en invoquant, lui aussi, l'expérience récente : « L'Assemblée provinciale de Haute-Normandie est une de celles qui ont obtenu le plus de succès ; c'est à ses assemblées de district qu'elle doit tout ce qui a réussi dans les détails et dans la pratique... Je sais qu'il n'en a pas été de même partout, mais, partout, il en devait et pouvait être de même. J'ai vérifié dans quelques administrations voisines d'où provenait la différence ; je l'ai reconnu clairement, indubitablement : Je suis sûr qu'elle ne tient pas à la nature de l'établissement ».

D'ailleurs, dit aussi le duc de la Rochefoucauld, si l'on supprimait ces assemblées de district, il faudrait créer des bureaux de correspondance, comme en Dauphiné. Or, « ces

1. *Procès-verbal*, 10 nov. 1789, p. 12.

2. 5 nov. (annexe). Dans le même sens : Gaultier de Biauzat, Malouet, et l'évêque de Rodez.

correspondants seraient aussi nuisibles que les subdélégués de l'Intendant¹ ».

Un membre du comité, — Target², — vient encore répondre aux objections que soulève le programme *municipal* présenté par ses collègues : Les « bureaux municipaux » établis dans les villages auront « pleinement le gouvernement intérieur de leurs affaires » ; mais ils n'auront jamais le rôle d'agents du pouvoir central : ce sont les « communes », c'est-à-dire les assemblées de district, qui « exerceront la vigilance confiée jusqu'à présent au commissaire départi : ces administrations seront les vraies municipalités³ ».

Entre les deux opinions extrêmes, un avis conciliant se fait jour : Dès le 4 novembre, Barère avait accepté le maintien des assemblées de district, mais il avait proposé aussi de laisser au village sa vie municipale complète. Dans son discours du 9, Thouret avait amorcé une concession, en avouant que l'on pourrait confier aux Bureaux Municipaux le rôle de répartiteur d'impôt, et celui de juge de paix. Le 12, un député d'Auch, Pérès, expose à nouveau la solution transactionnelle de Barère. Elle triomphe. La Constituante, après avoir rejeté le contre-projet de Mirabeau, vote l'établissement d'une municipalité *dans chaque paroisse ou Communauté de campagne*⁴.

C'est la hiérarchie administrative de 1787 qui se trouve ainsi maintenue par la Constituante. Le souvenir des assemblées provinciales, l'expérience acquise pendant les deux dernières années ont dominé tout ce débat.

II. A partir du 19 novembre, et pendant de nombreuses séances qui s'échelonnent jusqu'à la fin de décembre, l'assem-

1. Cf. Annexe, p. 7, voir aussi le discours de Duquesnoy, *Arch. parlementaires*, VII, p. 672.

2. *Arch. parl.*, p. 744. — *Moniteur*, réimpression, II, 178 et *Point du Jour* (n° du 12 novembre 1789).

3. Les routes, les subsistances, les ateliers de charité, la répartition et la perception de l'impôt sont du ressort de l'administration générale, dit Target. Les Bureaux municipaux n'ont « aucun droit » de s'en occuper ; sauf s'ils en reçoivent mandat expressément, dans des cas à déterminer.

4. *Point du Jour*, n° du 12 nov. et *Journal des Débats*, n° du 12 nov.

blée vote les articles du projet. Seules, les dispositions qui règlent les *fonctions* des assemblées administratives provoquent une longue discussion, où les membres du Comité, évidemment influencés par la réforme de 1787, donnent des preuves de prudence, et même de timidité.

Les Commissaires, veulent maintenir un lien étroit entre l'administration régionale et le pouvoir exécutif : « Les assemblées administratives..., dépositaires de l'autorité du Roi..., agiront en son nom, sous ses ordres, et lui seront *entièrement* subordonnées ». Target, Desmeuniers, le comte de Virieu insistent vainement pour faire voter ce texte le 23 novembre.

Le lendemain, ils sont contraints d'amender leur formule : « Subordonnées au Roi comme chef suprême de la Nation et de l'administration générale, elles ne pourront exercer les fonctions qui leur seront confiées que selon les règles prescrites par la Constitution et par les décrets ¹. »

Ce nouveau texte, en vérité, ne résoud aucune des questions essentielles; il adoucit seulement les termes de la première rédaction, mais il maintient le principe de la tutelle.

Lorsque le Comité énumère les attributions des assemblées départementales, il n'est pas plus heureux, ni plus audacieux. Il interdit aux assemblées d'établir un impôt, si minime soit-il, sans autorisation du pouvoir central; il ne leur laisse même pas une somme disponible pour les dépenses urgentes. Les administrations nouvelles vont-elles connaître les mêmes difficultés financières que les Commissions Intermédiaires de 1788?

Le comte de Crillon, membre de l'assemblée provinciale de l'Ile-de-France, intervient alors; il observe que l'article a été rédigé en l'absence de quelques membres du Comité, M. Thouret notamment : « Il n'aurait pas été rédigé tel qu'on vous le présente, si des hommes accoutumés aux travaux des administrations de province avaient concouru à sa rédaction ¹. »

Et le Comité est encore obligé de modifier son texte, en

1. P. V, 24 nov. 89. *Point du Jour*. n. du 25, et *Arch. parlementaires*, p. 248.

promettant « d'assurer les fonds nécessaires au paiement des dettes, aux dépenses locales, et aux dépenses imprévues et urgentes ¹. »

Il éprouve encore un échec, le 10 décembre. Ce jour-là, revient en discussion un amendement qu'il avait réussi à faire ajourner quinze jours auparavant. Cet amendement est voté; il enlève au roi et aux ministres le moyen d'exercer un contrôle efficace sur l'administration régionale ² : « Il n'y aura aucune autorité intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême... Les Intendants cesseront toutes fonctions aussitôt que l'administration départementale sera en activité. » La subordination, votée le 24 novembre, reste donc purement théorique.

Les points essentiels sont acquis. Les articles sont classés par Thouret, et l'ensemble est voté le 22 décembre 1789. En même temps sont rédigées des Instructions interprétatives ³.

III. *Les résultats.*

Dans quelle mesure le nouveau régime administratif diffère-t-il donc du système adopté en 1787?

1. Les *organes* sont presque identiques. A l'assemblée provinciale correspond l'assemblée de département. A l'ancienne assemblée de département ou d'élection correspond l'assemblée de district. Comme en 1787, les rôles essentiels sont tenus par les « Directoires », ou « Commissions intermédiaires » et par les Procureurs-Syndics.

Le Directoire départemental comptera 8 membres : c'était déjà le chiffre adopté dans plusieurs Généralités en 1788; ces membres recevront un traitement, comme leurs prédécesseurs des Commissions Intermédiaires ³. Au début de la session annuelle du Conseil départemental, le Directoire lira son

1. *Instructions* du 14 décembre sur les Municipalités, et du 8 janvier sur les Corps administratifs supérieurs.

2. Cf. Mourlot, *La fin de l'ancien Régime dans la Généralité de Caen*, p. 447-449.

3. C'est Gaultier de Biauzat, ancien avocat de l'assemblée d'Auvergne, qui fait voter ce traitement.

compte rendu ; puis, il viendra prendre place dans les rangs de l'assemblée : ces dispositions sont une simple copie des règlements arrêtés en 1787.

Le Procureur-Syndic sera chargé « de la suite de toutes les affaires » : La loi de 1789 peut se contenter de cette formule vague. Chacun savait par expérience ce qu'avait été le rôle de ce personnage, depuis la formation des assemblées provinciales. — Au lieu d'être nommé par ses collègues, ce Procureur sera désigné directement par les électeurs ; par contre, il n'aura jamais voix délibérative : — ce sont les seules innovations apportées par la loi du 22 décembre.

Dans l'administration municipale, la ressemblance est moins complète : l'assemblée chargée de gérer les intérêts locaux se compose de 3 à 9 membres, comme en 1787 ; mais tous doivent être élus. De plus, lorsqu'elle a plus de 3 membres, cette assemblée se divise maintenant en « Conseil », organe de délibération, et « Bureau », organe d'exécution. Enfin, les attributions de l'ancien Syndic sont dédoublées : elles sont confiées au *Maire*, président du Bureau exécutif, et au *Procureur* de la Commune, appelé à « défendre les intérêts », et à « poursuivre les affaires de la Communauté ».

Comme en 1787, il existe des cas où l'assemblée municipale ne peut pas prendre elle-même la responsabilité d'une décision : procès à soutenir ; aliénation d'un bien patrimonial ; mais, il ne s'agit plus de consulter l'Assemblée générale des habitants ; ce sont des *Notables* élus qui donneront leur avis sur ces questions¹.

II. Le *recrutement* est basé sur un principe tout à fait nouveau. Sans doute, il y a encore quelques analogies avec le régime précédent², mais la forme des élections se trouve entièrement changée.

En 1787, les assemblées devaient être « élémentaires » les

1. Mais les citoyens actifs gardent le droit de s'assembler pour rédiger une « adresse ».

2. Le suffrage censitaire subsiste ; il est fixé à un taux modéré, comme Brienne en avait reconnu la nécessité ; la condition de domicile est toujours requise pour l'éligibilité.

unes. des autres. Les corps administratifs supérieurs étaient recrutés dans le sein des assemblées subalternes, et par les soins de celle-ci.

En 1789, au contraire, la fonction électorale et la fonction administrative sont toujours distinctes : c'est un des caractères essentiels du plan de Thouret ; d'ailleurs, il n'est pas nécessaire d'appartenir à une municipalité pour avoir le droit de siéger à l'assemblée du District ou à celle du Département ¹.

Tout au plus, pourrait-on soutenir que la création du *Canton*, circonscription électorale, présente quelque ressemblance avec l'« *arrondissement* », établi en 1787.

III. Enfin les *attributions* et les *pouvoirs* confiés aux assemblées de 1789 sont infiniment plus larges que ceux de leurs devancières.

Un seul point de ressemblance : l'effacement des « Corps intermédiaires », c'est-à-dire des assemblées de district. Comme en 1787, elles sont étroitement subordonnées aux assemblées supérieures. Elles n'ont mission que « de préparer des demandes et d'exécuter des ordres ». Leur rôle principal est toujours d'assurer la levée de l'impôt ² ; il est absolument « passif ».

Au contraire, la compétence des assemblées municipales, et celle des Conseils de département est maintenant très vaste, puisqu'il n'y a plus d'Intendant.

Chargée des intérêts régionaux, l'assemblée *départementale* surveille — « sous l'autorité du roi » — non seulement les travaux publics, l'assistance, et l'emploi des fonds destinés à encourager l'activité économique, mais encore l'organisation de la Garde Nationale, l'éducation publique, et l'administration des hôpitaux et des prisons. Elle a aussi des attributions de police ³. Toutes les dépenses locales enfin sont ordonnancées par son Directoire ; pour subvenir à ces dépenses, la loi du 9-10 mai 1791 établira des Centimes Additionnels.

1. Principe adopté le 10 déc., malgré l'avis de Mirabeau, sur l'initiative de Barnave.

2. Cf. l'avis de J. Lefebvre, Syndic du district de Nantes : *Observations sur la nouvelle organisation des pouvoirs administratifs*, 1790.

3. Ce sont toutes les attributions que conservait l'Intendant en 1788.

Chargée de l'administration des intérêts généraux, elle s'occupe de répartir les contributions directes, et de les faire percevoir : tous les agents de la recette sont sous ses ordres directs, tandis qu'en 1787 ce personnel ne dépendait pas des assemblées provinciales. Le Directoire a des attributions contentieuses en matière d'impôt direct¹. Il fait exécuter tous les décrets du gouvernement.

De même, l'assemblée *municipale* est à la fois l'agent du pouvoir central et l'agent des intérêts locaux.

Au premier point de vue, elle se borne à exécuter les ordres de l'assemblée supérieure : levée de l'impôt, surveillance des travaux publics, « régie immédiate » des établissements publics.

Au second, elle est compétente pour l'administration des biens propres à la communauté, pour les questions de salubrité, et pour les travaux qu'elle entreprend à ses frais. Enfin, elle a le droit de « requérir la Garde Nationale ou autre force publique ».

L'extension des attributions porte donc avant tout sur les pouvoirs de police, qui font la grande force des nouveaux corps administratifs.

Mais ce n'est pas seulement la *compétence* des assemblées administratives qu'il faut examiner. Leur *pouvoir de décision* n'est pas moins important : à cet égard, les innovations sont essentielles.

Toutes les délibérations prises par une assemblée départementale « sur des affaires particulières » peuvent être exécutées aussitôt, sans qu'elles soient soumises à l'approbation du pouvoir exécutif. Seuls les « objets qui intéressent l'administration générale », les entreprises « nouvelles » et les travaux « extraordinaires » nécessitent une autorisation préalable.

Quant à l'assemblée municipale, elle possède un « droit propre et personnel de délibérer et d'agir » dans les questions d'intérêt local. Pourtant un contrôle est exercé par les Directoires départe-

1. Décret des 6-11 sept. 1790.

tements : ils vérifient les comptes des municipalités ; examinent les plaintes formulées contre les membres, et approuvent les décisions les plus importantes. La tutelle subsiste donc, mais très réduite¹.

La puissance de ces assemblées administratives, — chargées d'exécuter tous les ordres du gouvernement, « d'exercer la vigilance confiée jusqu'à présent au commissaire départi », et de maintenir la sûreté publique, — n'est balancée par aucun contrepoids.

L'autorité judiciaire reçoit défense expresse de troubler l'exercice des fonctions administratives, pour éviter le retour des incidents qui s'étaient produits en 1787 et en 1788 entre les Cours souveraines et les Assemblées provinciales².

Pour contraindre un Directoire départemental à l'obéissance, le gouvernement n'a d'autre moyen à sa disposition que d'annuler l'acte accompli, ou de suspendre les pouvoirs du Procureur-syndic : sanctions tardives et inefficaces.

SECTION III

La fin des Commissions intermédiaires (juillet 1789-juillet-août 1790).

Avant même la première séance des Etats Généraux, les Commissions Intermédiaires savaient qu'elles étaient destinées à disparaître. Il y avait longtemps déjà que les Procureurs-Syndics de Haute-Normandie avaient écrit au ministre : « Nous ne restons attachés à des fonctions, que le gouvernement autorise assez à regarder comme très précaires, que par intérêt pour le gouvernement lui-même, et pour notre pays³. »

Les Commissaires ne pouvaient même pas avoir l'espoir que

1. Cf. art. 54 de l'*Instruction* du 14 déc. 1789.

2. Cf. *Point du Jour*, 3 nov. 1789 (n° du 4, p. 39). Alex. de Lameth déclare : « Vous n'avez pas oublié quelles difficultés éprouvèrent, dès leur naissance, ces sages institutions, de la part de plusieurs Parlements du royaume. »

3. Lebègue, *Thouret*, p. 73 en note.

l'Assemblée provinciale tiendrait une session en automne, et viendrait partager leurs responsabilités. Le 26 octobre, la Constituante avait décidé qu'aucune *assemblée* administrative ne serait convoquée, avant la mise en vigueur du nouveau régime et l'établissement du cadre départemental¹.

A partir du 9 décembre, il est entendu que les Commissions cesseront leurs fonctions aussitôt que les Directoires seront en activité : mais elles attendront ce jour-là pendant plus de six mois encore. Jusqu'en juillet-août 1790, elles doivent bon gré, mal gré, rester en activité pour expédier « provisoirement » les affaires courantes.

Partout elles se cantonnent strictement dans leurs attributions administratives ; elles n'essaient pas d'élargir leur rôle et de prendre part à la vie politique.

I. L'impuissance des Commissions Intermédiaires.

Pendant l'agitation violente des mois de juillet, août et septembre 1789, la situation des administrateurs est particulièrement délicate. Souvent l'Intendant a disparu, et le gouvernement n'a pas encore désigné un Subdélégué général². La Commission porte tout le poids de l'administration, sans posséder les moyens d'action nécessaires.

Pour s'opposer aux désordres, elle a la ressource de rédiger des circulaires !

Le 4 août 1789, la Commission de Lorraine³ « invite MM. les Curés à prévenir le peuple contre les insinuations perfides, et d'apprendre (*sic*) à leurs paroissiens que jusqu'à présent rien n'est changé dans l'ordre de la législation, — que leurs devoirs et obligations sont, sous tous les rapports, les mêmes que ci-devant » : initiative bien maladroite et parfaitement inefficace.

Un mois après, la même Commission, sollicitée d'intervenir à Forbach, où des incidents graves se produisent, exprime son regret « de ne pouvoir contribuer à rétablir le calme et la

1. P. V. du 26 oct. 1789, p. 4.

2. En Roussillon, par exemple, le Subdélégué général n'est désigné qu'en décembre 1789.

3. Arch. dép. Meurthe-et-Moselle C 527, f. 195 et 198.

tranquillité » ; mais « son administration n'ayant aucune force exécutive, elle ne peut s'adresser qu'à l'autorité compétente pour réprimer les désordres ».

En Orléanais, les Procureurs-Syndics ordonnent aux Bureaux Intermédiaires d'assurer la sûreté des marchés et la libre circulation des grains, et de dénoncer « tous les abus contraires à la tranquillité publique ». Pour y remédier, ils prendront « les moyens les plus efficaces ». Lesquels ? Ils seraient fort embarrassés, d'avoir à préciser leurs intentions. Mais, « s'il est nécessaire », la Commission « se retirera devers S. M., ou l'Assemblée Nationale ». Dénoncer les coupables à la Constituante, voilà la plus grave sanction qu'elle puisse employer ! Les Procureurs-Syndics d'Auvergne n'en imaginent pas d'autre ¹.

Le procédé qu'envisage la Commission de Haute-Normandie n'est pas plus sérieux, et pourtant, elle croit pouvoir offrir à ses voisines, comme un modèle, la circulaire qu'elle a laborieusement rédigée ².

Impuissantes à maintenir l'ordre, les Commissions ne sont même plus obéies par un grand nombre de municipalités. Les Comités municipaux, qui se sont formés spontanément dans les villes, pendant le mois d'août, étendent leur autorité sur les villages voisins : « Les villes les plus centrales se sont constituées chefs-lieux d'arrondissement, et s'emparent non seulement de l'administration de leur commune, mais encore de celle de leur district », écrit la Commission d'Auvergne, le 17 octobre 1789. A la même époque, en Poitou, plusieurs municipalités sont « en état d'insurrection ».

Quelle attitude adopter ? — Refuser de reconnaître ces pouvoirs de fait ? Mais ils sont les seuls à posséder des moyens d'action ! — Mieux vaut conseiller aux Bureaux Intermédiaires la conciliation, et leur recommander de s'entendre avec les « Comités permanents » pour assurer le ravitaillement ³ !

1. Orléanais : arrêté du 9 sept 1789 (Fromont, *op. cit.*) ; Auvergne, 19 sept. 89 (Mége, *op. cit.* ; pièces justificatives n° 12).

2. P. V. C. I. (édit. Lebègue), p. 117-118.

3. Exemple en Lorraine (Pv. C. I. f° 199).

A vrai dire, constatent les Procureurs-Syndics de Champagne, « les municipalités sont aujourd'hui les seuls agents du pouvoir exécutif et des décrets de la Nation ¹ ».

La lassitude des Commissions Intermédiaires est évidente : « Nous sommes sans pouvoirs et sans moyens pour remédier à tant de maux. » Comment seraient-elles écoutées lorsque la Constituante elle-même ne peut pas faire respecter ses ordres ? « Nous n'avons pas assez présumé des forces de notre administration pour nous flatter qu'une *invitation* de notre parl pût faire plus d'effet que les *décrets* de l'Assemblée Nationale ». A quel titre auraient-elles le droit de prendre des décisions ? « L'Assemblée Nationale ne nous ayant pas chargé de la publication et de l'exécution de ses décrets, et notre existence étant inconstitutionnelle, notre influence est nulle dans l'administration actuelle ². »

D'ailleurs les bureaux des Administrations provinciales sont dégarnis. Les membres des Commissions sont en trop petit nombre. Quelques-uns d'entre eux siègent à la Constituante : ils continuent à correspondre avec leurs collègues, mais ne peuvent leur donner que des encouragements ou des conseils. D'autres se préparent à émigrer, ou ne se soucient pas de faire un métier difficile et rebutant ³.

Bien souvent, au lieu de sept ou huit membres, les séances en groupent trois ou quatre. En Auvergne, il en reste deux seulement. Aussi demandent-ils au ministre l'autorisation de se retirer ⁴. Mais celui-ci refuse, et envoie de bonnes paroles : les administrateurs gardent leur poste. Il faut au moins leur

1. *Arch. dép. Marne* C. 2686, 8 sept. 1789. Cf. C. I. Haute-Normandie à G. C. 22 oct. 89. « L'anarchie soutenue par la formation active des milices bourgeoises dans les villes, et des paysans armés dans les campagnes, ne nous laisse même pas l'espoir de faire écouter nos représentations. »

2. C. I. Champagne à la Millière, 30 août 1789, à la C. I. de Rouen, 10 sept. (*Arch. dép. Seine-Inférieure* C³ 676). *Id.* C. I. Roussillon, 27-29 juillet (Sellier, *op. cit.* p. 412).

3. Par exemple, la correspondance de Thibaut (édit. Carré) : Lettres du 1^{er} et 10 nov. 1789.

4. H 1603, 27 oct. 89 : Ces deux membres ont la naïveté de demander à leurs collègues députés aux Etats Généraux, de quitter leur poste pour venir les aider !

reconnaître beaucoup de bonne volonté, et même d'abnégation¹.

II. *Les affaires courantes.*

A partir du mois d'octobre 1789, la situation s'améliore pourtant peu à peu. Les Commissions reçoivent, le 9 novembre, la mission de transmettre les décrets de l'Assemblée Nationale aux municipalités; elles sont chargées aussi d'assurer le recouvrement de l'impôt. Les voilà donc investies du rôle officiel qui leur faisait défaut jusque-là.

Les registres des Commissions reprennent la physionomie habituelle. Comme toujours, les séances sont consacrées à régler tous les détails de l'administration régionale. La confection des travaux publics constitue une des préoccupations importantes : vote de travaux urgents, devis, adjudications, ce sont là des objets qui reviennent à chaque instant dans les procès-verbaux.

Les municipalités continuent à envoyer des requêtes pour la réparation de l'église et du presbytère, et les Procureurs-Syndics à signer des mandats. La correspondance avec le Contrôle Général, très réduite pendant les mois de juillet et d'août, reprend avec la même activité qu'auparavant : envoi de renseignements, demandes de secours, autorisations relatives à l'emploi des fonds libres.

La tutelle du gouvernement sur les administrations régionales s'exerce toujours avec régularité. Tout au moins les formes extérieures sont-elles respectées.

En ouvrant au hasard un des carnets du Contrôle Général, ou l'un des registres des Commissions, il est bien souvent impossible, au premier coup d'œil, d'apercevoir une différence entre les pages de 1790 et celles de 1788; la vie politique y laisse si peu de reflet !

Pourtant, à y regarder de plus près, les détails quotidiens subissent le contre-coup des circonstances nouvelles :

I. *Agent du Gouvernement*, la Commission a toujours, comme devoir essentiel, la tâche de répartir l'impôt et d'en activer la

1. Les registres de correspondance signalent rarement des démissions.

levée. C'est l'unique souci du ministre, qui presse constamment les administrateurs, les accable de recommandations, de circulaires et de réprimandes ¹. La résistance des contribuables n'est pas la seule difficulté ² : L'application des nouvelles mesures législatives complique à chaque instant le travail des répartiteurs.

Le 17 octobre 1789, les Instructions relatives au « département » de l'exercice 1789 sont expédiées par le Contrôle Général : c'est un retard de deux mois. D'après ce règlement et les textes annexes, les rôles de la Taille doivent garder la même forme qu'en 1789 ; ils seront dressés par les Bureaux Intermédiaires, assistés des officiers de l'Élection, qui auront voix *délibérative*. La contribution de Corvée, assise maintenant sur tous les contribuables, doit être répartie par le même rôle que la Taille. Quant aux Vingtièmes, il suffit de reproduire purement et simplement les cotes de 1789 sur les rôles de 1790 ³.

Le travail de répartition est néanmoins beaucoup plus compliqué que l'année précédente :

La suppression des « villes franches », l'abolition des transports de cotes, en particulier, obligent à modifier la part contributive des différentes Élections dans le Brevet de la Taille. Il faut aussi rechercher la nouvelle matière imposable : pour les Vingtièmes, par exemple, les domaines, les constructions neuves, les propriétés d'agrément font l'objet de cette enquête, dont les Commissaires Provinciaux doivent vérifier les résultats.

En même temps, les Commissions Intermédiaires s'occupent des nouvelles impositions. Il faut faire dresser les rôles de *supplément*, qui doivent frapper les privilégiés pour les six derniers mois de 1789 ; il importe de surveiller la levée de la *con-*

1. Le registre H 1603 indique, pour les six premiers mois de 1789, une vingtaine de *circulaires* à ce sujet.

2. Presque toutes les Commissions font appel à la bonne volonté des contribuables en septembre-octobre 1789. Elles usent de « tous les motifs de persuasion ».

3. Décret du 14 oct. 1789. Cf. le recueil : *Les Contributions Directes* (documents relatifs à la vie économique de la Révolution), avec *Introduction* par C. Bloch, Paris, 1915, in-8.

*tribution patriotique*¹ et de rendre compte au ministre des déclarations reçues par les municipalités.

Parmi toutes ces obligations, c'est l'application de l'impôt de Supplément qui soulève le plus de difficultés : il faut établir toute une jurisprudence. Le principal problème est celui-ci : Le ci-devant privilégié doit payer toute la portion d'impôt dont il a été exempt. Mais comment calculer la différence entre ce qu'il aurait dû payer et ce qu'il a versé effectivement ? Un noble, par exemple, était affranchi de la taille personnelle, mais payait en partie la taille d'exploitation. Il doit donc verser au fisc le montant de la cote personnelle. Or, dans les rôles, cote personnelle et cote d'exploitation étaient généralement confondues² !

Et voici qu'un décret du 28 novembre vient bouleverser tout ce travail : Les biens des ci-devant privilégiés, dit ce décret, doivent être imposés *dans la communauté même où ils sont situés*. C'est l'application du principe édicté par le décret du 16 octobre, qui supprime les « transports de cotes ».

Mais cette décision arrive trop tard ! La part contributive des paroisses est déjà fixée selon les anciens errements : en Haute-Normandie, en Touraine, la détermination des cotes est presque achevée. Faut-il refaire la répartition ? La Constituante en décide ainsi ! Cette mesure atteint précisément les Commissions qui avaient montré le plus de zèle et d'activité ; elle les décourage.

En outre, la besogne est compliquée par la mauvaise volonté des assemblées municipales, qui retardent à plaisir la confection des rôles : pour vaincre leur défiance, il faudrait publier des « instructions positives et officielles », qui leur dictent expressément leur devoir³.

Les rappels à l'ordre sont incessants. A partir du 12 janvier 1790, les Commissions doivent envoyer au Contrôleur Général, chaque semaine, des renseignements précis sur l'avancement

1. Cf. Boidin, *La contribution patriotique en Lorraine* (thèse de droit de Nancy). Le décret est du 6 oct. 1789.

2. Cf. Lesueur, *op. cit.*, chap. iv. L'impôt de supplément avait été établi par décret du 25 septembre 1789.

3. Pour la définition des transports de cotes, voir ci-dessus, p. 199.

4. Auvergne. *Arch. dép.* Puy-de-Dôme, 4 C 149.

du travail. Une circulaire du 26 février ordonne aux Bureaux Intermédiaires de se hâter. Vainement, sans doute, puisque l'opération du « département » n'est pas encore achevée, le 3 mai, dans les ressorts de Champagne, d'Alsace et de Haute-Normandie¹.

Le 25 mai, un décret met les municipalités en demeure de terminer les rôles avant 15 jours² : mais à la fin de ce mois, le Soissonnais, la Haute-Normandie, le Roussillon et le Lyonnais sont encore l'objet d'une réprimande. Jusqu'à la dernière heure de leur existence, les Commissions sont pressées et talonnées par le ministre.

II. *Agents de la province*, les administrateurs se trouvent obligés de faire face, avec des moyens insuffisants, à des nécessités exceptionnelles : Le ravitaillement de la région ; et la circulation des grains ; — les secours de chômage et les ateliers de charité.

Après avoir rassemblé les éléments d'une réponse à la circulaire du 31 juillet 1789, qui prescrivait d'établir une comparaison entre les produits de la récolte de l'année courante, et celle de 1788³, les Commissions défendent de leur mieux les ressources alimentaires locales :

En Picardie, en Haute-Normandie et en Soissonnais, elles protestent contre les achats de blé opérés dans leur ressort, pour le compte de la ville de Paris⁴. La province manque de grains ; comment supporterait-elle qu'on les lui enlève ? L'opinion publique oblige la Commission de Roussillon à interdire la sortie des céréales, même à destination des provinces voisines. Les Procureurs-Syndics de Lorraine prennent des mesures pour empêcher l'exportation : ils font établir un cordon de troupes, logées dans les villages. Parfois même — c'est le cas à Amiens — la Commission songe à se constituer en

1. D'après H 1603 (registre de correspondance). Voir aussi, dans le recueil de U. Bloch, le décret du 13 mars 1790.

2. Camille Bloch, *op. cit.*, p. 109 — et *Proclamation du Roi* du 6 juin sur le même sujet.

3. Cf. plus haut, p. 312.

4. Exemples : P. V. C. I. Rouen, 10 sept. 89. Lorraine, 23 sept. 89, Roussillon, 5 oct. 1789.

« Office de Ravitaillement », à faire des achats de blé aux Etats-Unis, et à ouvrir des magasins de vente.

Les demandes de secours sont journalières. Le Contrôleur Général conseille aux administrateurs d'accorder, de préférence, des ateliers de charité. La distribution des fonds nécessaires s'opère avec le même soin qu'auparavant. En Haute-Normandie, par exemple, la subordination est maintenue strictement. Toute demande émanant d'une municipalité est rejetée, si elle n'a pas été apostillée par le Bureau Intermédiaire.

Mais les fonds s'épuisent. Il faut demander au gouvernement des subventions extraordinaires; aussi les principes rigoureux² de la comptabilité provinciale ne peuvent-ils être maintenus. Le Contrôleur Général autorise plusieurs Commissions à employer indifféremment tous les fonds disponibles en distributions de secours. Encore faut-il que les Receveurs Généraux puissent acquitter les mandats! A cause des lenteurs du recouvrement, il arrive que les caisses soient vides.

En dépit de ces embarras incessants, le travail assidu des Procureurs-Syndics permet aux services administratifs de conserver des relations mutuelles aussi régulières que possible: « Il importe au bien public, écrit la Commission de Haute-Normandie, que les Départements, qui nous remplaceront, profitent de l'ordre que nous avons établi et maintenu. »

III. *Les séances de liquidation.*

En février 1790, la mise en vigueur du système administratif, voté le 22 décembre précédent, commence à s'annoncer: On procède à l'élection des « Notables » et des « Conseils municipaux ». Les Commissions Intermédiaires sont-elles compétentes pour trancher les contestations qui peuvent se produire? Elles hésitent. Les unes, celle de Picardie par exemple, acceptent d'abord d'examiner les réclamations; les autres renvoient tous les dossiers au Comité de Constitution. Un

2. Voir plus haut, chap. ix, S, I.

3. Lebègue, *Procès-verbal de la C. I. de Haute-Normandie*, note de la p. 156.

décret du 29 mars apporte enfin une solution : Ce sont les futures Assemblées départementales qui s'occuperont du Contentieux électoral.

Il est donc à prévoir que les nouvelles municipalités « n'obéiront pas à une administration qui va se détruire, et à laquelle l'Assemblée Nationale n'a même pas accordé une autorité provisoire ». D'ailleurs, elles ont les moyens de se rendre indépendantes, puisqu'elles ont des pouvoirs de police que ne possèdent pas les Commissions. Et puis, les ministres correspondent avec elles directement, sans respecter la hiérarchie : Ce sont autant de motifs pour que les administrateurs de 1787 désirent remettre leurs pouvoirs, le plus tôt possible, aux Directoires Départementaux.

A la fin de mars, en effet, la Constituante, qui avait déjà décidé de désigner des Commissaires « pour la formation des assemblées primaires et administratives », rédige une Instruction, pour guider leur travail ¹. Parfois, en Berry par exemple, le Procureur Syndic Provincial est nommé membre de cette Commission spéciale. La tâche est compliquée, et le progrès bien lent. Pourtant, le 28 juin, les législateurs écoutent un nouveau rapport « sur la manière de mettre en activité les assemblées administratives ». Ils décident de faire tenir « incessamment » une assemblée préparatoire dans chaque Département ; ainsi les Directoires pourront prendre possession de leur charge. Quelques jours auparavant l'ordre avait été donné aux Commissions Intermédiaires d'abandonner leurs attributions contentieuses en matière d'impôt direct ².

Enfin, le 1^{er} juillet, le Département de l'Yonne est constitué, et son Directoire mis en activité. Le territoire est formé de fragments pris à l'Orléanais, à l'Ile-de-France et à la Champagne. Aussitôt, le Contrôleur Général avertit les Commissions Intermédiaires de ces trois Généralités : Elles doivent cesser leurs fonctions et remettre leurs papiers à l'administration nouvelle. Pourtant, elles continueront à administrer les parties de leurs ressorts, où l'organisation départementale n'est pas

1. *P. V.*, 29 mars 1788, p. 7 et 8.

2. Décret du 13 juin, expédié aux C. I. le 18 (H 1603).

encore formée : c'est ainsi que le ministre correspond simultanément, pendant tout le mois de juillet, avec le Directoire de l'Yonne et avec la Commission d'Ile-de-France ¹.

Au fur et à mesure qu'un nouveau Département est établi, l'administration provinciale remet au Directoire les papiers relatifs aux paroisses qui y sont rattachées; jusqu'à la dernière minute, elle expédie les affaires courantes et signe les mandats. A la fin de juillet, 70 départements sont constitués ².

Mais, avant qu'elles ne disparaissent, la loi impose aux Commissions une dernière obligation : la présentation de leurs comptes de gestion, et des pièces qui justifient l'emploi des fonds mis à leur disposition. Cette mesure avait été décrétée le 28 décembre 1789, sur l'initiative du comte d'Ambly, ancien membre de l'Assemblée des Trois-Évêchés ³.

L'examen de ces comptes et de ces documents est effectué, en présence des Directoires. Ce sont les séances « de liquidation ». Les pièces, versées aux Archives d'un des départements, constituent immédiatement un « fonds de la Commission Intermédiaire ». Le mémoire rédigé par les Procureurs-Syndics est envoyé au gouvernement : parfois, il est imprimé et répandu dans le public, par leurs propres soins ⁴.

C'est le dernier acte d'une ingrate histoire.

*
* *

N'y a-t-il rien qui survive de ces Commissions intermédiaires?

Il serait intéressant, dans une étude locale, de comparer la

1. Cf. Instructions pour la formation du Département de l'Yonne (imp.). *Arch. S.-et-O. Série F.* Papiers de Mareil-le-Guyon — et aussi *Arch. dép. Loiret.* C 895.

2. Les dates des dernières séances tenues par les Commissions sont : Auvergne, 28 août, — Caen, 4 août, — Rouen, 19 juillet, — Lorraine, 17 sept. 1790, etc.

3. *Point du Jour*, 28 déc. 89 et *J. des Débats*, *ibid.* : Robespierre avait entraîné le vote.

4. Ex. : Haute-Normandie, Basse-Normandie, Ile-de-France. (Bib. Nat.) L K¹⁵, 35, 44 et 45.

liste des membres de l'*Assemblée provinciale* et celle des députés aux *Conseils départementaux* correspondants; mais, — comme l'étendue du département de 1789, plus petite que celle de la Généralité, dépasse généralement celle de l'Election, ou du Département de 1787, — il faudrait aussi faire entrer en ligne de compte, le personnel des Assemblées secondaires.

En restreignant la comparaison aux *Commissions intermédiaires* et aux *Directoires*, il apparaît que, dans 15 départements au moins, les Procureurs-Syndics sont d'anciens membres de l'administration provinciale. Parfois même, c'est précisément le Procureur-Syndic provincial qui est appelé à exercer la fonction équivalente, dans la nouvelle assemblée. Ainsi, d'Herbouville passe de l'assemblée de Haute-Normandie au Conseil de Seine-Inférieure. Dumont, dans le Cher, Beugnot, et l'abbé Dubourg dans l'Oise, le Comte de Dieusie en Meurthe-et-Moselle, dans l'Oise, Fisson du Montet, dans la Meurthe, Fromageot, dans l'Aube, Roze, dans la Marne, se trouvent dans le même cas.

Ces résultats peuvent paraître médiocres au premier abord. Mais il y a un élément dont il faut tenir compte. Un décret du 19-21 avril 1790¹ avait décidé ceci : « Les administrateurs, comptables, trésoriers ou receveurs des anciens pays d'Etat... ne pourront, avant l'arrêté de leurs comptes, être élus membres des administrations de département ou de district. Il en sera de même des trésoriers ou comptables des pays d'élections ou autres parties du royaume... » Or, les opérations électorales avaient eu lieu en juin ou juillet, et la reddition des comptes en septembre 1790!

Un membre d'une Commission intermédiaire, s'il était considéré comme un « Comptable », n'était donc pas éligible au Conseil départemental : c'était une interprétation sévère, et peut-être excessive. Elle avait pourtant servi d'argument, au cours de la campagne électorale, dans quelques départements, et peut-être avait-elle écarté des candidatures sérieuses².

1. Duvergier, I, 176.

2. Cf. Bruneau, *Les débuts de la Révolution dans le Cher*, 1902, in-8, p. 140-146.

Tels sont les éléments du problème. Par des investigations précises, il faudrait donc rechercher dans quelle mesure le personnel de 1787 reparait dans les conseils de 1790, étudier aussi jusqu'à quel point les travaux et les rapports des assemblées provinciales dominent les délibérations de leurs successeurs¹ : mais c'est une tâche qui déborde le cadre de cette étude.

1. Il y a des analogies frappantes entre le procès-verbal de l'assemblée de Haute-Normandie, et celui du Conseil de Seine-Inférieure.

CONCLUSION

L'étude de Léonce de Lavergne avait créé, entre 1864 et 1883, une espèce de légende. L'importance de la réforme administrative de 1787 avait été par lui grandement exagérée; à l'en croire, les Assemblées Provinciales s'étaient montrées capables de réaliser les transformations nécessaires au bien-être économique et social de la France : pour réussir il ne leur fallait que du temps. L'impatience du peuple, son « inexpérience politique », ne leur avaient pas accordé ce délai¹.

A cette thèse, Guizot avait accordé l'appui de son autorité : « On assiste là, » disait-il, « non seulement à un grand travail de réforme administrative, mais à l'empire efficace de la justice sociale, et de la liberté politique² ». Et Quinet était venu dire aussi : « Si on les eût laissées faire, l'égalité de l'impôt, l'accession de tous aux emplois, la division de plus en plus grande de la propriété, la noblesse réduite à des privilèges honorifiques, la liberté du commerce, des assemblées représentatives à plusieurs degrés, tout cela aurait été obtenu. Et quatre-vingts ans de crises et de révolutions n'ont pas donné davantage. »

Chérest, dans sa *Chute de l'ancien régime*, dont le premier volume a paru en 1883, a dénoncé, le premier, ces exagérations. Les louanges décernées aux Assemblées provinciales lui semblent « dépasser toutes les bornes du paradoxe historique »; mais sa démonstration est à peine esquissée. Il se base à peu près uniquement sur les règlements de formation,

1. De Lavergne estime que l'histoire des assemblées montre « combien il eût été facile, avec un peu de patience et de bon sens, de s'assurer sans secousse toutes les conquêtes dont nous jouissons » (préface, p. 3).

2. *Introduction* à la collection de ses discours, citée par de Lavergne (préface, p. 1).

et sur quelques circulaires interprétatives. Ni les délibérations des assemblées, ni les efforts des Commissions intermédiaires, n'entrent dans le cadre de son travail.

Depuis lors, les résultats des principales monographies, les appréciations formulées par leurs auteurs ont apporté à la thèse de Chérest une incessante confirmation; et ont réduit le rôle de la réforme administrative à des proportions étroites¹.

L'étude d'ensemble, que l'on vient de lire, n'amène pas à une conclusion plus indulgente.

I

La réforme de 1787 est une tentative manquée.

I. Sur la foi des écrivains politiques, le public « éclairé » attendait grand bien d'une transformation administrative. L'intérêt général devait triompher de l'égoïsme; les inégalités fiscales devaient disparaître, et toutes les ressources économiques allaient être mises en valeur. Cette collaboration des habitants à la gestion de leurs intérêts pouvait augmenter la confiance, et resserrer le lien moral entre la France et son roi.

Or, l'œuvre des assemblées provinciales ne réalise aucun de ces espoirs : leurs vœux sont timides, et les résultats pratiques sont insignifiants.

— Leur timidité est apparue à chaque instant dans l'exposé des faits. Les assemblées « ont peur des réformes » ; elles ajournent la solution de questions urgentes; elles esquivent même parfois les débats les plus délicats.

S'agit-il de leur propre organisation? Elles ne font rien pour améliorer les bases trop étroites de leur recrutement; mais elles encouragent indirectement l'invasion des assemblées administratives par les privilégiés.

S'agit-il de l'impôt direct? Elles ne se croient pas qualifiées pour demander l'abolition des privilèges, ou pour transformer

1. Lire, par exemple, les appréciations de Sellier, sur l'assemblée de Roussillon; de Levêque, sur l'assemblée de Lyonnais; de Lesueur, sur l'assemblée du département de Blois.

le système fiscal en vigueur. Ce sont des détails qui retiennent leur attention. Encore hésitent-elles à léser les droits acquis.

S'agit-il des intérêts économiques? Évidemment, les hésitations sont moins fréquentes, parce que ces problèmes ne mettent pas en jeu les distinctions d'Ordres; mais, en dehors des questions immédiates soulevées par le régime des travaux publics, les solutions précises sont rares. Il y a là d'excellents rapports, qui entraînent assez aisément des votes de principe; mais les voies et moyens d'exécution ne sont généralement pas déterminés.

Or, dans tout cela, les assemblées n'étaient pas en face de problèmes inconnus : Depuis longtemps, les publicistes avaient proposé des solutions, et souvent les Intendants avaient esquissé des efforts pratiques. L'originalité? Ce n'était pas le but que devaient se donner les rapporteurs; leur rôle était de choisir un remède, parmi tous ceux qui étaient proposés, et d'en définir le mode d'application.

Sur les points essentiels, cette tâche n'avait pas été remplie.

— Le soin de réaliser ces délibérations trop rares, ou trop vagues, incombait aux Commissions Intermédiaires. Leur zèle ne fait pas question. Bien souvent même, leur persévérance mérite l'admiration. Mais cette bonne volonté reste vaine.

Les causes de l'échec sont faciles à déterminer : D'abord, le vœu de l'assemblée doit être approuvé par le Conseil du Roi; la moindre décision exige donc des formalités et des démarches toujours longues. Puis, quand l'approbation est obtenue, la Commission, qui reçoit mission d'assurer l'exécution, ne possède pas les moyens de briser une résistance : que ce soit celle d'un Tribunal d'Élection, ou celle d'un petit Syndic paroissial, c'est à l'autorité de l'Intendant qu'il faut alors recourir; or, il est le rival naturel de la nouvelle administration. Enfin, si toutes ces difficultés sont surmontées, il s'en élève encore une, la plus grave peut-être : La Commission n'a pas de fonds disponibles! Pour s'en procurer, elle pourrait demander au Conseil l'autorisation de lever un impôt exceptionnel; mais elle y risquerait tout ce qui lui reste de popularité!

II. En constatant toutes ces insuffisances, l'opinion publique a été déçue.

La session des assemblées s'achève, en décembre 1787, au milieu d'une indifférence à peu près générale. La publication des procès-verbaux, deux ou trois mois plus tard, ne provoque pas, semble-t-il, une bien grande curiosité. Dès ce moment, l'opinion considère la réforme administrative, comme un palliatif insignifiant; elle n'en espère plus d'améliorations sérieuses. Ce sont les États Généraux qui constituent maintenant le grand objet de toutes les préoccupations.

Bientôt, il est vrai, les édits du 8 mai 1788 viennent donner aux administrations provinciales un regain d'actualité : vont-elles saisir cette occasion de défendre, au nom des privilèges provinciaux, les Parlements et les autres Cours de justice? Mais non! Les Commissions intermédiaires ne veulent pas se mêler au mouvement politique; rares sont celles qui tentent d'intervenir en faveur des magistrats; encore leur geste est-il bien timide, parce qu'il n'est pas absolument sincère. Les nouveaux administrateurs prennent là une attitude de commande; mais ils ne désirent pas vraiment aider ces corps judiciaires, qui ne leur ont pas ménagé les désagréments.

Dans cette crise, où le sentiment provincial s'exaspère, les Commissions intermédiaires restent en dehors des préoccupations communes. La population des villes, la bourgeoisie la plus active, le groupe puissant des avocats et des gens de loi ne leur pardonnent pas cette abstention.

Puisqu'elles n'ont pas une autorité suffisante, et qu'elles n'osent pas prendre leurs responsabilités, pourquoi les laisser vivre? A côté de ces administrateurs timides et dociles, les membres des grandes assemblées d'États reprennent leur prestige. L'opinion leur attribue d'abord toutes les vertus; elle ne veut pas songer que le recrutement de ces corps traditionnels est défectueux; elle ne voit que leurs pouvoirs apparents. Et voilà bientôt toutes les provinces françaises d'accord pour revendiquer des « États ».

Cette revendication ne tarde pas à prendre une signification plus précise. Les assemblées administratives que l'on réclame

devront être dotées de *pouvoirs* analogues à ceux des États Provinciaux existants en Artois ou en Bretagne; mais elles seront *constituées* selon les principes adoptés dans l'Édit de juin 1787 : doublement du Tiers et vote par tête.

Les Commissions intermédiaires n'essaient même pas de réagir; elles avouent leur impuissance, et leur découragement; et même, bon gré mal gré, elles s'associent au vœu général, qui les condamne.

III. L'attitude de Necker accentue ce découragement, et précipite cette déroute. Nul de ses actes ne permet de croire qu'il ait songé le moins du monde à prolonger la tentative de 1787 et à en obtenir un rendement meilleur, bien au contraire :

C'est lui qui, pour ménager les juridictions fiscales, restreint les attributions financières des Commissions Intermédiaires.

C'est lui qui renonce à appliquer le système des « Assemblées d'arrondissement », sans même établir un équivalent.

C'est lui qui suspend la session des Assemblées provinciales en octobre 1788, alors qu'il aurait pu suffire de la retarder.

Dès son arrivée au pouvoir, Necker est donc convaincu que la tentative de 1787 a échoué : il est inutile, à son avis, de la poursuivre davantage.

Mais, en réalité, il n'agit pas seulement par raison et par conviction; il subit aussi la pression des circonstances, par faiblesse. En Normandie, il abandonne les Commissions Intermédiaires, pour ne pas être obligé de soutenir une lutte contre la Cour des Aides; en Touraine, il n'ose pas briser la mauvaise volonté d'un Intendant; en Alsace, il ne sait pas faire prévaloir immédiatement une solution, dont il est le premier partisan.

*
* *

Comment soutenir dès lors que l'œuvre des Assemblées provinciales a été interrompue par la Révolution? En fait, le fonctionnement normal de la réforme était déjà suspendu, cinq mois avant la réunion des États Généraux! — Comment

prétendre que les assemblées auraient été capables de réaliser une transformation progressive, si elles avaient eu une plus longue existence? Leurs délibérations de novembre 1787 ne montrent pas qu'elles aient compris la gravité du mal et l'urgence des remèdes.

Ceux mêmes qui avaient applaudi à la réforme de 1787, ne voyaient plus le moyen de prolonger la tentative. Il fallait abroger les règlements du 23 juin et du 5 août, et reconstruire le régime administratif sur de nouvelles bases. Mais Necker n'en avait pas la force; il laissait ce soin aux États Généraux.

II

C'est le gouvernement de Brienne qui porte, au fond, toute la responsabilité première de cet échec.

S'il avait eu vraiment la volonté d'obtenir une transformation graduelle du régime social et économique, s'il avait considéré la réforme administrative comme le moyen de réaliser ce programme, il aurait donné à ses Assemblées provinciales l'organisation libérale et les larges pouvoirs qui leur étaient nécessaires.

Mais Brienne n'a pas fait une réforme sincère : il a créé des assemblées inoffensives, dévouées à la monarchie absolue; il a cherché à en tirer parti, pour esquiver les difficultés politiques immédiates; enfin, après avoir constaté l'inanité de cet espoir, il a semblé se désintéresser de son œuvre.

I. Depuis 1778 — depuis l'initiative de Necker — la réforme administrative paraissait inévitable. Le gouvernement de Louis XVI redoutait de se voir imposer un régime d'États Provinciaux, dangereux peut-être pour l'autorité royale et pour l'unité morale du pays. La création des Assemblées provinciales, dans la pensée de Calonne, avait précisément pour but d'éviter ce danger, d'échapper à une réforme trop large, en faisant à l'opinion une concession préventive.

Mais la question avait été débattue par les Notables. S'ils

avaient exigé le maintien de la distinction en Ordres, ils avaient demandé, d'autre part, pour les futures assemblées, une réelle liberté d'action.

Devenu ministre, Brienne n'a pas réalisé la réforme « dans un esprit de liberté » ; il l'a faite « dans un esprit d'ordre » et, comme dit encore Montlosier, « au profit de l'autorité¹ ». Il n'a pas suivi entièrement le vœu des Notables ; il a restreint les concessions au strict minimum. Le système établi par les Règlements du 23 juin et du 5 août 1787 est conforme aux principes de l'administration monarchique : ce n'est pas une œuvre de décentralisation.

— Soucieux de maintenir l'autorité de l'Intendant, Brienne ne se contente pas de lui laisser un droit légal de surveillance et de contrôle : il lui donne, par tout le détail de la réglementation, un pouvoir de fait beaucoup trop étendu. Guidé par le même principe, il refuse à l'Assemblée provinciale les moyens d'action indispensables : le droit d'exécuter provisoirement les délibérations d'intérêt régional, le pouvoir de faire respecter ses ordres, l'autonomie financière. La tutelle est toujours étroite ; le Conseil du roi reste souverain, mais garde le poids de toutes les affaires.

Il n'y a donc, dans le régime de 1787, rien qui ressemble même aux droits de nos Conseils Généraux actuels : pas de décision définitive, pas de délibération exécutoire de plein droit sauf ordre contraire du gouvernement, pas de centimes additionnels.

Le résultat de cette première faute se manifeste aussitôt. Les Parlements résistent ; ils obligent le gouvernement à abandonner partiellement l'application du nouveau régime.

— Désireux de courir le moindre risque, Brienne commet en même temps une seconde faute : il nomme les premiers membres des assemblées, et ajourne les élections promises ; il aggrave encore cette décision en désignant une majorité de privilégiés. Ah ! certes, les assemblées vont offrir toutes les garanties de docilité, mais, — et le gouvernement n'a pas

1. *Mémoires*, I, 165 et 169.

prévu cette conséquence, — elles n'auront pas d'autorité morale, et ne posséderont pas la confiance de la nation.

Les décisions sont timides? Le contraire seul aurait été surprenant : c'est le gouvernement qui est responsable de cette timidité.

Les assemblées prennent, aux yeux de l'opinion, l'allure de corps aristocratiques? C'est tout naturel : les prélats et les nobles de Cour y tiennent une large place ; ils sont les seuls à témoigner quelque empressement. Parmi eux, dit l'abbé Baston, « c'était à qui serait du nombre des élus ¹ ».

Ainsi, par « son système de contradictions et de réticences », Brienne a commis une lourde maladresse. A force de chercher la sécurité, il a fini par créer des assemblées incapables de lui rendre les services mêmes qu'il en attendait. Dès la fin de 1787, il va en subir les conséquences.

II. Au cours de la session de Novembre, le gouvernement laisse percer son dessein d'utiliser les Assemblées provinciales dans l'intérêt du pouvoir absolu. Elles doivent servir à menacer les Parlements, selon le programme tracé par Necker dès 1778.

La portée de la manœuvre est même plus grande encore : Ce sont les Parlements qui exercent sur le gouvernement une pression efficace, pour obtenir la convocation des États Généraux. Que Brienne parvienne à neutraliser l'opposition des magistrats, et il pourrait sans doute esquiver la réunion de l'Assemblée de la Nation, ou tout au moins la retarder.

Or, tout ce qui constitue la force du Parlement, c'est son droit d'enregistrer les édits financiers. Il s'agit donc pour le gouvernement de trouver des ressources fiscales, qui échappent au contrôle parlementaire. Peut-être les Assemblées provinciales vont-elles les lui procurer?

C'est l'opération que tente le Ministre en proposant un abonnement des Vingtièmes; l'augmentation qu'il compte obtenir pourrait atteindre une douzaine de millions de Livres. Certes,

1. *Mémoires*, I, 301.

elle ne suffirait pas à résoudre la crise financière, mais elle constituerait un succès important. Les magistrats verraient leurs droits politiques menacés. Peut-être alors se montreraient-ils plus conciliants à l'avenir? Et Brienne serait soulagé. Peut-être, au contraire, entreraient-ils en conflit avec les Assemblées administratives? Et le gouvernement saurait tirer parti de ces rivalités

Mais les Assemblées provinciales ne font pas le jeu du gouvernement. L'abonnement est refusé par les unes; il est voté par les autres avec de faibles augmentations : c'est un échec. Brienne avait eu tort de compter sur la docilité des nouveaux administrateurs; précisément parce qu'ils avaient été nommés par le roi, ils craignaient de passer pour complices du Contrôleur Général.

L'affaire des Vingtièmes n'a qu'un résultat, elle discrédite la réforme administrative. Bien que les assemblées aient généralement résisté aux demandes du ministre, elles semblent avoir été créées dans un but fiscal.

III. A partir de ce moment, le gouvernement de Brienne ne marque nul souci d'aider les Assemblées administratives dans leur œuvre économique. Il semble n'en rien attendre à cet égard! Au cours des difficultés, au milieu desquelles il se débat, il donne envers elles l'exemple de l'indifférence.

Les approbations, que sollicitent les Commissions intermédiaires, n'interviennent pas : Au milieu de 1788, les délibérations prises pendant la session de novembre 1787 dorment encore dans les cartons du Contrôle Général.

Les difficultés qui s'élèvent entre les Intendants et les nouveaux administrateurs se prolongent souvent, sans que le ministre se décide à donner une solution.

La résistance des Cours Souveraines se poursuit, à Bordeaux et à Grenoble. Et ce gouvernement, qui fait par ailleurs un effort sérieux pour mettre en activité les assemblées municipales, s'apprête à proposer, en Dauphiné, un compromis basé sur l'abandon de ces mêmes municipalités.

Pourtant les nouvelles administrations vivent! Mais voilà que

l'arrêt du 8 août 1788 vient les menacer gravement. Brienne y reconnaît implicitement la supériorité des États provinciaux sur les Assemblées provinciales, puisqu'il incite les anciens pays d'États — Auvergne, Franche-Comté, Normandie, par exemple — à solliciter le rétablissement de leurs corps administratifs, suspendus au xvii^e siècle.



Dans le cahier du Tiers État de Nemours, Dupont juge ainsi la politique de Brienne ¹ : « Ce ministre... a préféré de réduire les Assemblées provinciales à l'état de Commissaires du roi, qui, en paraissant les mettre davantage sous la main de l'autorité, les rend bien moins propres à servir à la fois le roi et la Nation ;... il a ainsi préparé la plus grande partie des embarras qu'il a eu à soutenir, en se privant du secours d'une représentation nationale. »

En établissant les assemblées provinciales, Brienne avait eu le choix entre deux politiques :

D'une part, il pouvait chercher un appui dans le Tiers État, pour faire, en accord avec lui, les réformes indispensables. Il suffisait pour cela de garder une des caractéristiques du plan de Calonne : la confusion des Ordres, — et d'adopter un cens électoral assez large : celui-là même que proposait l'archevêque de Toulouse, lorsqu'il était membre du second Bureau des Notables. Alors les délibérations des Assemblées administratives auraient sans doute apporté des solutions immédiates. La publication de leurs vœux concordants aurait imposé un programme. L'idée d'égalité fiscale aurait pu triompher sans lutte. Mais Brienne n'osait pas !

D'autre part, s'offrait l'alliance des privilégiés. C'est elle qu'il a maintenue ; il a donné la prépondérance dans les nouveaux corps administratifs aux nobles, aux prélats et à leurs clients. Pouvait-on espérer que ces privilégiés, en participant à la vie publique, comprendraient la nécessité des réformes

1. *Archives Parlementaires*, IV, 183.

et les réaliseraient rapidement? Si le gouvernement avait eu cette idée, le sens général des débats, pendant la session de 1787, lui montrait son erreur.

Par la constitution maladroite des Assemblées provinciales, Brienne reste prisonnier de ceux-là même qui ont intérêt à empêcher toute réforme.

Cette erreur fondamentale, peut-être le Ministre Principal en avait-t-il enfin compris l'ampleur et la gravité. Par l'arrêt, du 8 août 1788, il voulait probablement user d'une nouvelle politique, qu'il n'eut pas le temps de développer.

III

Si les assemblées de 1787 n'ont pas répondu aux espoirs de l'opinion publique, et aux calculs intéressés du ministre, leur existence a pourtant laissé quelques traces, sensibles dans l'histoire même de la Constituante. Ces conséquences de fait ne peuvent être négligées.

I. Faut-il croire, tout d'abord, que l'institution des Commissions Intermédiaires ait diminué la force de résistance de l'Administration traditionnelle, et facilité les désordres de juillet-août 1789?

Ce serait exagéré : La mésintelligence entre les Commissions et les Intendants a souvent paralysé l'action des *nouveaux* administrateurs; elle n'a pas entravé l'exécution des mesures de police ou de ravitaillement. D'ailleurs, lorsque les deux pouvoirs étaient en rivalité, rien ne prouve que les chefs du mouvement populaire aient essayé de les opposer l'un à l'autre. Intendants ou Procureurs-Syndics, les détenteurs de l'autorité traditionnelle étaient également impuissants à maintenir

1. C'est l'idée que soutient Tocqueville : *L'ancien régime et la révolution*, p. 296-299.

« Cette rénovation soudaine et immense de toutes les règles et de toutes les habitudes administratives... était déjà l'une des plus grandes perturbations qui se fussent jamais rencontrées dans l'histoire d'un grand peuple. » Il ajoute : « ... personne ne savait déjà plus à qui obéir, ni à qui s'adresser ».

l'ordre. Et cet effacement, — dont la « révolution municipale » a certainement bénéficié, — ne résultait pas de leur désaccord.

Par contre, il est certain que le *fonctionnement* du nouveau régime a exercé une influence directe sur les solutions adoptées par la Constituante, dans l'organisation départementale de décembre 1789.

A cet égard, trois points de vue sont particulièrement importants : La vie des Commissions Intermédiaires avait montré tous les inconvénients qui résultaient d'un partage d'attributions entre l'« homme du roi » et les agents de la province. Le souvenir de ces difficultés s'est imposé à l'esprit des Constituants; il a contribué à faire prévaloir la solution extrême : la suppression de tout agent du pouvoir central auprès des assemblées locales.

En outre, l'établissement des municipalités avait prouvé qu'il était possible de laisser au village une vie administrative propre, et qu'il y avait intérêt à augmenter les attributions de ces assemblées locales, ainsi qu'à restreindre la tutelle.

Enfin la formation de nouvelles circonscriptions administratives — de « départements » — en 1787, avait été un premier effort pour donner au royaume des divisions territoriales uniformes et commodes.

II. Faut-il admettre aussi que les assemblées provinciales aient préparé au personnel politique, en donnant à un certain nombre d'individus une formation pratique et un sens plus juste des besoins du pays?

Les membres de l'administration nouvelle qui se sont bornés à assister à l'unique session, et à écouter des rapports, n'ont certainement pas acquis grande expérience. Mais les Procureurs-Syndics, et les membres des Commissions Intermédiaires ont pu prendre l'habitude des affaires, et le goût des solutions réalistes.

Il n'est donc pas inutile de rechercher, parmi ceux-ci¹, lesquels ont été appelés à siéger aux États Généraux.

1. Au contraire, il n'est guère intéressant de voir quels sont les membres des *Assemblées provinciales* qui ont siégé aux États Généraux. En

140 personnes environ ont participé aux travaux des Commissions Intermédiaires provinciales, à titre de Procureur-Syndic, de simple membre, ou de greffier. Parmi elles, une trentaine au moins ont siégé à la Constituante¹.

Mais, dans ce nombre, figurent quelques hommes dont le rôle a été fort important, au cours des discussions administratives et économiques : Thouret, Procureur-Syndic de Haute-Normandie, devient le personnage essentiel du Comité de Constitution, et le rapporteur de l'organisation départementale Goudard, un négociant Lyonnais, membre de la Commission Intermédiaire, élabore le tarif douanier de 1791, ainsi que Hell, ancien Procureur-Syndic d'Alsace. — Quant à Sieyès, il avait appartenu à la Commission d'Orléanais; mais son activité y avait été très effacée.

III. Faut-il enfin attribuer aux délibérations prises par les assemblées de 1787 une influence sur les débats de la Constituante, en matière fiscale et économique?

Il est certain que l'on constate des analogies : Les procès-verbaux des assemblées provinciales ont fourni parfois la base d'une documentation ou les éléments d'une solution.

Le décret du 17 mars — 10 avril 1791 sur l'impôt foncier² établit un système analogue au « taux commun » prévu par les assemblées de Haute-Guyenne, et de Berry, de Touraine et de Haute-Normandie.

Les discours d'Heurtault de Lamerville, rapporteur du Comité

effet, s'ils y ont été élus, c'est parce qu'ils étaient connus dans la région, et non pas parce qu'ils avaient figuré, pendant un mois, dans un corps administratif. — Le titre de « membre de l'assemblée provinciale » n'a probablement guère influé sur le succès de leur candidature.

A titre de renseignement, pourtant, je puis donner, un chiffre : 121 administrateurs provinciaux ont été Constituants (dont 45 nobles). Or l'effectif total des assemblées provinciales, en novembre 1787, était d'environ 870 personnes en comptant les 3 assemblées de Maine, Anjou, Touraine).

1. Il est difficile de donner un chiffre tout à fait précis; il faudrait pour cela consulter les procès-verbaux manuscrits de toutes les Commissions Intermédiaires, parce que certaines d'entre elles ont admis à leurs travaux des membres suppléants, dont les comptes rendus imprimés ne donnent pas les noms.

2. Duvergier, tome III, p. 318, art. 3.

d'Agriculture, reproduisent la plupart des idées exprimées dans les procès-verbaux du Berry : D'ailleurs, bien que ce député ait été membre de l'administration provinciale, il ne fait pas la moindre allusion à la source de sa documentation. — Le Code Rural du 26 septembre 1791 contient plusieurs dispositions qui répondent presque textuellement aux vœux exprimés en 1787. — Le rapport du 3 juin 1791, qui traite du partage des Communaux, reprend un à un tous les arguments donnés par les assemblées de Nancy et de Rouen.

L'expérience des Commissions Intermédiaires est encore invoquée à plusieurs reprises dans les discussions relatives aux Travaux publics. Le *Mémoire sur le département des Ponts et Chaussées* rédigé par La Millière fait constamment appel aux tentatives et aux avis des assemblées. C'est aussi sur leurs expériences que paraît se fonder la Constituante pour décider que les sommes destinées aux travaux des routes constituent, dans chaque département, un « fonds commun », employé indifféremment sur toutes les parties de son territoire.

Enfin, j'ai déjà eu l'occasion de signaler que la doctrine de la Constituante, en matière d'assistance, et d'ateliers de charité, était entièrement formulée, dans ses détails mêmes, depuis novembre 1787.

Il ne faut pourtant pas exagérer la portée de ces constatations : En effet, les idées émises par les assemblées provinciales n'étaient pas toujours originales : leurs rapporteurs s'étaient inspirés des travaux des Economistes, ou des tentatives faites par les Intendants — La Constituante trouvait donc, en dehors des procès-verbaux de 1787, des arguments ou des propositions tout à fait analogues.

Aussi serait-il vain de vouloir rattacher le rapport de Dupont de Nemours sur les taxes de fabrication, par exemple, à l'argumentation de l'assemblée d'Orléanais, ou de celle d'Auvergne : c'était un sujet rebattu, où les délibérations de ces administrations n'avaient rien apporté de nouveau.

L'influence, que l'on peut attribuer aux procès-verbaux des Assemblées provinciales se réduit donc à ceci : leurs rapports ont préparé le terrain, en présentant un exposé systématique

des questions économiques et fiscales les plus importantes, et en élaborant sur quelques points une doctrine — non pas originale — mais précise, dont les Constituants ont pu s'inspirer.

*
* *

Présenter la réforme administrative comme la préface d'une transformation politique; fonder immédiatement un régime de représentation élective; appuyer l'autorité royale sur le consentement national pour exécuter l'effort indispensable au relèvement du pays : voilà ce que l'entourage de Louis XVI aurait pu faire, s'il avait écouté la voix de la France. Mais la tentative de 1787 n'a été ni complète, ni sincère; aux yeux du gouvernement, elle n'a été qu'un expédient.

Entraîner les ministres et vaincre leur timidité; montrer au peuple une vraie sympathie; manifester nettement la volonté de renoncer aux privilèges : voilà le but que les nouveaux administrateurs auraient dû poursuivre. Mais, bien souvent, ils n'ont pas su s'élever au-dessus de leurs intérêts de classe; ils n'ont pas été en communion avec l'opinion publique.

Sans autorité morale, sans pouvoir effectif et sans audace, les Assemblées provinciales sont restées en marge de l'évolution politique.

TABLE

DES NOMS DE PERSONNES ET DES NOMS DE LIEUX

- Aguilar* (Marquis d'), 162.
Ailly (d'), 243.
Aine (d'), Intendant de Tours, 137, 255.
Aix (Archevêque d'), 12, 117.
Albertas (Marquis d'), 51.
 Alençon. Voir Moyenne-Normandie.
 Allemagne, 216, 224, 225.
 Allier, fleuve, 221.
 Alsace, 28, 88, 101, 114, 135, 151, 169, 170, 187, 193, 199, 205, 208, 214, 217, 224, 225, 230, 235, 240, 251, 253, 255, 274, 275, 277-278, 290-91, 298, 302, 310, 342, 343, 355, 379, 389, 397.
Alvensleben, 160.
Ambly (d'), 382.
Amelot, 121.
 Amiens. Voir Picardie.
 Amsterdam, 32.
 Angers. Voir Anjou.
 Angleterre, 121, 146, 215, 221, 224.
 Angoumois, 356.
 Anjou, 101, 120, 135, 151, 156, 182, 244, 255, 268, 340, 342, 344, 357.
 Aquitaine, 100, 101, 119, 124, 125, 126, 132.
 Arcis-s.-Aube, 222.
Argenson (Marquis d'), 10, 11, 21, 28, 31-39, 42, 183, 185.
 Arois, 55, 115, 348, 349, 389.
 Attilly, 353.
 Aube, 383.
 Auch. Voir Gascogne.
Augeard, 22, 24, 54, 55.
 Auvergne, 135, 151, 153, 157, 158, 161, 167, 173, 178, 180, 181, 183, 188, 194, 221, 224, 241, 252, 267, 287, 291, 295, 301, 314, 315, 330, 342-344, 374, 375, 394, 398.
Ayen (Duc d'), 126, 127, 136.
Bade (Margrave de), 42, 114, 225.
Balleroy (de), 28.
Barentin, 235.
Barère, 320, 366.
Barnave, 347.
Barou du Soleil, 248.
 Barrois, 114, 119.
 Basse-Normandie, 66, 100, 135, 151, 158, 165, 168, 170, 181, 183, 203, 208, 210, 213, 215, 229, 242, 251, 253-54, 317, 353, 357.
Baston (abbé), 392.
 Bayeux, 317.
 Beaugency, 195, 246.
Beaune (V^{ie} de), 136, 241, 344.
 Beauvais, 311.
Bengy de Puyvallée, 365.
 Berry, 25, 46, 47, 49, 50, 52, 54, 56-60, 62-64, 67-70, 73, 75-79, 88, 92, 94, 99, 105, 111, 123, 126, 137, 139, 143, 151, 183, 192, 198, 215, 217, 220, 242, 365, 381, 397-398.
Bertier, Intendant de Paris, 187, 197.
Bertin, 24, 27, 28.
 Besançon (ville), 98, 330, 338, 346.
 Besançon (Parlement), 124, 125, 132.
Beugnot, 383.
 Blois (et Blésois), 287, 352.
Blondel, 271.
Bordeaux (Intendant de), 106.
 Bordeaux (Parlement), 20, 125, 126, 127, 129, 131, 269, 393.
Bordeaux (Archevêque de), 126.
 Bouchain, 115.
Boulainvilliers, 9.
 Boulonnais (comté), 29, 30, 117.
Bourbon (Duc de), 86.
Bourbonnais, 59-64, 100, 118, 266.
 Bourges. Voir Berry.
Bourgogne (Duc de), 7, 13.
 Bourgogne, 12, 357.
 Brassac, 221.
 Bresse, 60.
 Bretagne, 12, 27, 55, 335, 349, 389.
Brienne, archevêque de Toulouse, 24, 90, 91-98, 100, 105-106, 111-112, 118, 122-132, 139, 145, 147, 160, 165, 172, 182, 237, 243, 248-49, 259, 266, 276, 285, 326, 328-331, 334, 390-395.
Brienne (Comte de), 93, 159.
Brissot, 50, 98, 237.
Bureaux de Puzos, 363.

402 TABLE DES NOMS DE PERSONNES ET DES NOMS DE LIEUX.

Caen. Voir Basse-Normandie.
 Calais. 224.
 Calonne, 39, 43, 61, 74, 78, **79-83**, 86-87, 90-91, 95, 128, 146, 182, 183, 203-204, 216, 225, 352, 390, 394.
 Castillon, 87.
 Caumartin de S^t-Ange, Intendant de Franche-Comté, 337.
 Caze de la Bove, Intendant de Dauphiné, 341.
 Châlons (Académie de), 51.
 Châlons. Voir ci-dessous.
 Champagne, 93, 100, 101, 122, 145, 151, 156, 159, 163, 164, 169, 170, 181, 195, 199, 217, 219, 220, 222, 229, 256, 267, 268, 272, 289, 295, 298, 304, 306, 312, 314, 340, 342, 344, 353, 375, 379, 381.
 Chanteloup, 51.
 Charost (Duc de), 121.
 Chartres, 96.
 Châtelet (Duc du), 143, 156.
 Cher, 383.
 Cherissey (Marquis de), 343.
 Chevreuse (Duc de), 7.
 Choiseul (Baron de), 51.
 Choiseul (Duc de), 25, 27, 51.
 Clavière, 97, 98, 237.
 Clermont (Parlement et Cour des Aides), 123, 224, 286.
 Clermont (Election de), 259.
 Clermont (Assemblée de), voir Auvergne.
 Clermontois, 274, 343.
 Colbert, 3, 5.
 Colmar (Conseil souverain), 123, 206.
 Condé (Prince de), 274.
 Condorcet, 194, 317, 318-320, 348.
 Conflent, 162.
 Conti (Prince de), 88.
 Coster, 183, 193, 206, 242.
 Créqui (Marquis de), 235.
 Crillon (Comte de), 187.
 Cromot, 61.
 Croy (Duc de), 115, 327-328.
 Dauphin (le), fils de Louis XV, 22, 23, 27.
 Dauphiné, 49, 58, 100, 125, 326, 328, 330, 339-341, 343, 346, 349, 357-359, 361-365, 393.
 Desgardes, 106, 242.
 Deslandes, 72.
 Desmeuniers, 366.
 Deux-Ponts (Prince de), 114, 276.
 Dieusie (Comte de), 383.
 Dorset, ambassadeur d'Angleterre, 120, 122.
 Douai (ville), 116.
 Douai (Parlement), 123.
 Dourdan, 355.
 Dubourg, 383.
 Dumont, 383.
 Dupont de Nemours, 20, **38-43**, 51-53, 80, 97-98, 227, **352**, **394**, 398.
 Duport, 363.
 Durival, 297.

Egmont (Comte d'), 241.
 Elbeuf, 222.
 Emmercy, 343.
 Ensisheim, 277.
 Esmangart, 65.
 Estissac, 356.
 Etampes, 278.
 Faiguet de Villeneuve, 39.
 Falletans (Marquis de), 330.
 Fare (Abbé de la), 166.
 Fénelon, 7, 8, 9, 13, 23.
 Ferrand, 122.
 Fisson du Montet, 226, 248, 383.
 Flandre Maritime, 26.
 Flandre Wallonne, 100, 114, 117.
 Fontette, 28.
 Forbach, 373.
 Forez, 119.
 Fort-Louis, 277.
 Franc-Lyonnais, 119.
 Franche-Comté, 28, 100, 124, 326, 329, 330, 336, 338-39, 345-49, 394.
 Fromageot, 383.
 Fumel (Comte de), 130, 131.
 Galaizière (de la), Intendant d'Alsace, 23, 24, 28, 42, 88, 114, 253-254.
 Gascogne, 119, 134, 151, 161, 162, 170, 172, 178-179, 189, 201, 203, 206, 207, 208, 211, 217, 219, 238, 247, 269, 274, 276, 287, 302, 314, 315, 343, 366.
 Gerard, 92-93, 114.
 Gerbier, 90.
 Gien, 263.
 Goudard, 227, 397.
 Gournay, 227.
 Grenoble (Parlement), 19, 24, 25, 124-125, 132, 177.
 Grenoble (ville). Voir Dauphiné.
 Gruppín (Dom), 337.
 Hainaut, 114-116, 166, 326-328, 339.
 Hambourg, 224.
 Hardy, 50.
 Haute-Guyenne, 46, 49, 50, 54, 58-59, 62-64, 67-70, 74-79, 88, 92, 94, 99, 106, 111, 123, 126, 137, 151, 183, 200, 221, 223, 242, 397.
 Haute-Normandie, 100, 119, 134, 151, 158-159, 165, 173, 187, 192, 194, **196**, **197**, **198**, 202, 208-209, 213, 217-218, 220, 222, 227, 230-231, 236, 242, 247, 252, 260, 264, 297, 310, 311, 314, 364, 365, 367, 372, 374, 378, 380, 383, 397-398.
 Havré (Duc d'), 163.
 Hell, 397.
 Herbouville, 283.
 Hervilly (Marquis d'), 23.
 Hesse (Landgrave de), 276.
 Heurtault de Lamerville, 397.
 Honfleur, 353.
 Huningue, 277.

TABLE DES NOMS DE PERSONNES ET DES NOMS DE LIEUX. 403

- Ile-de-France, 101, 119, 151, 156-158, 164, 169, 170, 176, 179, 187, 194, 197, 199, 203, 224, 252, 262, 269, 279, 289-290, 302, 311, 352, 381-382.
 Issoire, 221.
Jarre (Abbé de la), 168.
Joly de Fleury, ministre et Conseiller d'Etat, 62, 63, 64, 65, 67, 74, 78.
Joly de Fleury, président au Parlement, 60.
Joly de Fleury, procureur général, 89.
Jullien, Intendant de Moyenne-Normandie, 133, 163, 250.
 Kehl, 225.
Lafayette, 87, 167.
 La Flèche, 120.
 Laigle, 222.
Lally-Tollendat, 363.
Lambert, Contrôleur général, 86-87, 243.
La Millière, 308, 310, 398.
Lamoignon, 56, 66.
 Landes, 119.
 Languedoc, 8, 11, 13, 15, 21, 27, 55, 348-349, 356.
Laon (Evêque de), 121.
La Rochefoucauld (Duc de), 365.
 La Rochelle, 132.
 Lassigny, 269.
Launay, Intendant de Basse-Normandie, 210, 254.
L'Averdy, 30.
Lavie (Charles de), 20.
Lavoisier, 216, 231.
Le Coigneux (Abbé), 121.
 Lectoure, 119.
Lefèvre d'Amécourt, 56-57, 121.
Légrand de Boislandry, 96, 111.
 Le Havre, 119.
 Leipzig, 311.
Le Tellier de Vauville, 242.
Letroz, 43, 51, 52, 53, 64, 183, 185.
 Libourne, 127, 131.
 Lille, 116.
 Limousin et Limoges, 106, 119, 126, 127, 132.
 Lisieux, 166.
 Lorraine, 100, 101, 114, 119, 151, 152, 158, 159, 165, 172, 176, 183, 184, 187, 193, 206, 209, 212, 214, 217-219, 224, 226, 241-242, 248, 252, 268, 296, 297, 302, 305, 310, 315, 342, 373, 379, 398.
Louis XIV, 3, 4, 7.
Louis XV, 21, 22, 30.
Louis XVI, 6, 42, 44, 45, 48, 61, 80, 82, 361, 390.
 Louviers, 222.
Lubersac (Abbé de), 96, 97.
Lubersac (Comte de), 28, 96.
Luppé (Marquis de), 206.
 Lyonnais, 119, 135, 136, 151, 153, 159, 167, 173, 175, 177, 187, 193, 212, 213, 215, 248, 268, 280, 291, 379.
Machaut d'Arnouville, 10, 11.
 Maine, 101, 120, 151, 255, 313.
Malesherbes, 321.
 Mangers, 269.
 Marne (département), 383.
 Massevaux, 278.
Maupeou, 61.
Maurepas, 22, 63.
Maurouzière (de la), 182.
 Mayence, 225.
 Melun, 267.
Mercier de la Rivière, 38.
 Metz. Voir Trois-Evêchés.
 Metz (Parlement), 123.
Meulan d'Ablois Intendant de Haute-Guyenne, puis de Limousin, 71-72, 106, 111.
 Meung-sur-Loire, 221.
 Meurthe (département), 383.
 Meurthe-et-Moselle (département), 383.
Mirabeau (Marquis de), 10-18, 22, 24-25, 37-39, 41, 51, 53.
Mirabeau (Comte de), 80, 97, 160, 364, 366.
Miromesnil, 62.
 Montargis, 119.
 Montauban (Bureau des finances), 258.
 Montauban (Parlement), 260.
 Montauban (ville). Voir Haute-Guyenne.
Monsieur, Comte de Provence, 61, 91, 121.
 Montereau, 119.
Montesquieu, 9.
 Montivilliers, 219.
 Mont-l'Evêque, 269.
Montlosier (Comte de), 391.
Montmorin, 276.
Montsabert, 291.
 Mortagne, 343.
 Mortain, 222, 254.
 Moulins. Voir Bourbonnais.
Mounier, 363.
 Moyenne-Normandie, 100, 133, 151, 158, 163, 165, 168, 170, 194, 203, 222, 250, 252, 269, 357.
 Münster, 225, 276.
 Nancy. Voir Lorraine.
Necker, 12, 24, 46, 51, 54-59, 61-66, 73-74, 81-82, 85, 92, 98, 128, 151, 183, 188, 216, 243, 259, 260, 266, 276-277, 285, 289-90, 293, 314, 331-334, 336-338, 341, 343, 345, 347-349, 361, 389-90, 392.
 Nemours, 119, 352, 394.
 Neuf-Brisach, 277.
Nevers (Evêque de), 63.
Néville (de), Intendant de Bordeaux, 106.
Nicolai, 23.
 Nivernais, 60, 118, 266.

Nivernais (Duc de), 118, 121.

Noailles (Vicomte de), 134.

Normandie, 28, 100-101, 165, 214, 288-289, 296, 330, 343-345, 353, 389, 394. (Pour les différentes Généralités qui composent cette province, voir *Basse*, *Moyenne*, et *Haute-Normandie*).

Oise, 383.

Orchies, 116.

Orléans (ville). Voir *Orléanais*.

Orléanais, 119, 134, 135, 151, 153, 157, 163-164, 168, 170, 173, 175, 187, 191-192, 211, 214, 221, 224, 231, 234, 236, 246, 252, 262-63, 268-69, 291, 295, 299, 309, 312, 314, 317, 344, 352-353, 355, 374, 381, 397-398.

Ormesson (d'), conseiller d'Etat et ministre, 65, 67, 74, 78, 138-139, 142, 162, 183, 188, 258.

Ostende, 224.

Outremont de Minières, 122.

Papon (Abbé), 130.

Paris (Bureau de finances), 258.

Paris (Parlement de), 19, 22, 55-56, 60, 120-125, 131, 144, 170, 203.

Paris (Bureau d'Agriculture), 16.

Paris (Cour des Aides), 44, 260, 286.

Paris (ville), 60, 61, 162, 221, 224, 245, 247, 379.

Paris (Archevêque de), 121.

Pâris-Duverney, 25.

Pâris-Montmartel, 25.

Pascalis, 23, 118.

Paulmy (Marquis de), 32-33.

Pellerin de la Buxière, 362.

Pères, 366.

Péronne, 352.

Perpignan. Voir *Roussillon*.

Pétion, 237, 260, 319-320.

Picardie, 23, 117, 134, 151, 163, 164, 168, 170, 193, 199, 201-202, 212, 262, 268, 273, 287, 296, 309, 311, 314, 344, 379.

Pison du Calland, 365.

Pithiviers, 119.

Poitou, 151, 167, 180, 191, 200, 201, 202, 209, 211, 245, 252, 356, 374.

Pompadour (Madame de), 25.

Pont-l'Evêque, 343.

Praslin (Duc de), 136-137, 156, 251.

Provence, 12, 114-115, 117-118, 326.

Provence (Comte de). Voir *Monsieur*.

Quesnay, 16, 18, 28, 36, 38.

Quingey, 336.

Reims (Archevêque de), 162.

Reims (ville), 222.

Rethel, 222.

Rhin, 302.

Richelieu, 3.

Richelieu (Maréchal de), 22.

Riom. Voir *Auvergne*.

Robert de Saint-Vincent, 121.

Rodez (Evêque de), 72.

Rohan (Cardinal de), 199, 277.

Romans, 339-340, 342, 358, 360.

Rotterdam, 224.

Rouen (Parlement de), 20, 24-25, 27, 123, 126, 170, 236, 260, 303.

Rouen (Bureau de finances), 258.

Routhac (de), 126, 127.

Rousseau, Jean-Jacques, 31.

Roussillon, 100, 134, 151, 156, 160, 162, 173, 189, 201, 203-204, 214, 233, 253-254, 268, 274, 297, 315, 379.

Roze, 383.

Saint-Amand, 115.

Saint-Dié (Evêque de), 241.

Saint-Germain-en-Laye, 311.

Saint-Lô, 345.

Saint-Peravi, 64.

Saint-Pierre (Abbé de), 9, 31.

Saint-Renaubert, 336.

Saint-Sauveur (de), 254.

Saint-Simon, 7-9, 13.

Schwendt, 187.

Sedan, 222-223, 287.

Séguier, 121.

Seine-Inférieure (département), 383.

Sénac de Meilhan, Intendant de Hainaut, 112, 137, 327.

Sens et Sénonais, 311, 352-354.

Serrant (Comte de), 156.

Sieyès, 320, 362, 364, 397.

Silhouette, 24.

Soissonnais et Soissons, 134, 151, 158-159, 170, 172, 174, 200, 203, 211-212, 241, 244, 252, 258, 269, 272-273, 309, 314, 379.

Soulavie, 22, 43.

Spire (Evêque de), 114, 276.

Staël (M^{me} de), 49.

Strasbourg. Voir *Alsace*.

Suède, 57.

Suippes, 222.

Suisse, 224.

Tarbé (Louis-Hardouin), 75, 90, 94-96, 104-105, 242-45, 262, 264, 271-272, 276-277, 280, 290.

Target, 243, 366-367.

Taudeau (Abbé), 121.

Terray, 63, 138.

Thiers, 221.

Thionville, 343.

Thouret, 197, 202, 222, 241, 260, 289, 364-368, 370, 397.

Tonnerre, 267, 288.

Toulouse (Parlement de), 123.

Touraine et Tours, 100-101, 120, 151, 153-154, 165, 192-193, 195, 197-198, 200, 230, 236, 251, 255-256, 272-273, 288-289, 296, 378, 389, 397.

Trimond (de), Intendant de Haute-Guyenne, 70, 72, 77.

TABLE DES NOMS DE PERSONNES ET DES NOMS DE LIEUX. 405

Trois-Evêchés, 151, 157-158, 165, 169, 173,
175, 202, 214, 219, 223, 225-226, 236, 274,
287, 298, 304, 309-310, 343, 382.

Trouville, 353.

Troyes, 222, 265, 352-353, 356.

Turgot, 14, 31, 39, 40-43, 51-52, 80, 97-98,
208, 352.

Turckheim, 206.

Valenciennes, 100, 115.

Verdun, 23, 343.

Vergennes, 73, 75, 90.

Versailles, 27, 72, 118, 126, 156, 241, 279,
334.

Villedieu, Intendant et ministre, 89-90,
126.

Virieu (Comte de), 160, 367.

Vivens, 15, 16, 28, 41.

Vivier-Jussaud, 356.

Vizille, 330, 339.

Voltaire, 31.

Yonne (département), 381-382.

Vu :

Le 11 juin 1920.

*Le Doyen de la Faculté des Lettres
de l'Université de Paris,*

FERD. BRUNOT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL.

TYPOGRAPHIE FIRMIN-DIDOT ET C^{ie}. — MESNIL (EURE).
